

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL

ANO LECTIVO 2009/2010



TII

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO, ASSIM, DOUTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA.

**CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL.
CONTRIBUTOS PARA UMA REVISÃO.**

COR PILAV Luís António Flor Ruivo



COR PILAV Luís António Flor Ruivo

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2009/2010

Lisboa 2010



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL.
CONTRIBUTOS PARA UMA REVISÃO.**

COR PILAV Luís António Flor Ruivo

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General
Orientador: CMG Almeida Carvalho

Lisboa 2010



ÍNDICE

	PAG.
Índice.....	<i>iv</i>
Resumo.....	<i>vi</i>
Abstract.....	<i>vii</i>
Palavras-chave.....	<i>viii</i>
Key words.....	<i>viii</i>
Lista de Acrónimos.....	<i>ix</i>
1. Introdução.....	1
a. Contexto.....	1
b. Objecto de estudo e sua delimitação.....	3
c. Objectivo da investigação.....	4
d. Questão Central e Questões Derivadas.....	4
e. Metodologia.....	4
(1) Percurso metodológico.....	4
(2) Instrumentos metodológicos.....	5
2. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional.....	6
a. Resenha histórica.....	6
b. Breve análise do actual Conceito Estratégico de Defesa Nacional.....	7
c. Síntese conclusiva.....	12
3. Determinantes da Política de Defesa Nacional.....	13
a. Política de Defesa Nacional.....	13
b. Interesse nacional.....	14
c. Defesa Nacional e Segurança Nacional.....	15
d. Objectivos e tarefas permanentes.....	17
e. Síntese conclusiva.....	17
4. Orientações para a Política de Defesa Nacional.....	18
a. Grandes Opções do Plano.....	18
(1) Balanço de actuação do Governo.....	19
(2) Principais linhas da actuação política.....	20
b. Programa do XVIII Governo Constitucional.....	20
c. Lei de Defesa Nacional.....	21
(1) Do âmbito.....	21



(2) Da definição de Conceito Estratégico de Defesa Nacional	22
(3) Das competências.....	22
d. Síntese conclusiva	24
5. Orientações da Aliança Atlântica e da UE para a Defesa e Segurança.....	25
a. Aliança Atlântica.....	25
(1) Resenha histórica.....	25
(2) Conceito Estratégico.....	26
(3) Declaração da Aliança sobre Segurança.....	28
b. União Europeia.....	28
(1) Resenha histórica.....	28
(2) Conceito Estratégico.....	29
(3) Tratado de Lisboa.....	30
c. Síntese conclusiva.....	31
6. Análise SWOT do CEDN.....	32
a. Pontos fortes do CEDN.....	32
b. Pontos fracos do CEDN.....	33
c. Oportunidades do ambiente externo.....	34
d. Ameaças do ambiente externo.....	34
7. Conclusões, contributos para uma revisão e recomendações.....	36
a. Conclusões.....	36
b. Contributos para uma revisão.....	37
(1) Quanto ao formato.....	37
(2) Quanto ao conteúdo.....	37
c. Recomendações.....	40
Bibliografia.....	41
Apêndices	
Apêndice I – Glossário de Conceitos.....	<i>I - I</i>
Apêndice II - Análise SWOT para Modalidades de Acção.....	<i>II - I</i>



RESUMO

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional é um documento matricial que define as prioridades do Estado em matéria de defesa, de acordo com o interesse nacional, e é parte integrante da Política de Defesa Nacional.

Em Portugal, em cada nove anos tem sido divulgado um novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional necessidade que não está condicionada, seguramente, pela passagem de um determinado número de anos, mas sim pelas alterações conjunturais no quadro da defesa e segurança internacional.

Da análise do actual Conceito Estratégico de Defesa Nacional releva que as determinantes da Política de Defesa Nacional - o interesse nacional, o domínio, possivelmente único, da defesa e segurança, as tarefas e os objectivos permanentes, tal como definidos na Constituição da República Portuguesa, estão claramente salvaguardados.

Todavia, importa atender que no âmbito internacional, as organizações de defesa e segurança que Portugal integra, Aliança Atlântica e a União Europeia, estão a considerar a evolução da conjuntura e, por essa razão, estão a desenvolver e a implementar novos Conceitos ou Tratados, cujas orientações estratégicas se perspectiva virem a ter impacto na segurança cooperativa e que, em tempo, conduzirão à necessidade de rever o Conceito Estratégico de Defesa Nacional em vigor.

A aplicação da análise *Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats* ao Conceito Estratégico de Defesa Nacional permitiu sistematizar os aspectos que necessitam de ser acautelados, no processo de revisão, de modo a aumentar os pontos fortes (potencialidades) e a mitigar os pontos fracos (vulnerabilidades) da Defesa Nacional.

Os aspectos a acautelar devem ser considerados no processo de revisão do Ciclo de Planeamento Estratégico de Defesa Nacional, matéria que não foi considerada na mais recente orientação para a Política de Defesa Nacional (i. e. o Programa Governo), mas que se espera venha a ser deliberado pelo XVIII Governo Constitucional, após a aprovação do novo Conceito Estratégico da NATO, na Cimeira de Lisboa.

Este Trabalho de Investigação Individual apresenta um contributo para a revisão do actual Conceito Estratégico de Defesa Nacional.



ABSTRACT

The National Defense Strategic Concept is a master document that defines the State priorities concerning the subject of defense, according to the national interest and is part of the National Defense Policy.

In Portugal, every nine years a new National Defense Strategic Concept has been released, reality that is not related to the number of years but, surely, with the changes in the international defense and security framework.

From the analysis of the National Defense Strategic Concept it pops out that the main National Defense Policy parameters: the national interest, the domain, possibly unique, of defense and security and permanent tasks and objectives as defined in the Portuguese Constitution, are clearly safeguarded.

However, it is important to highlight that the defense and security organizations to whom Portugal belongs to are considering the evolution of the international security arena and by that reason the Alliance and the European Union are developing and implementing new Concepts or Treaties, that will have an impact in cooperative security leading to, in time, the need of reviewing the actual Portuguese National Defense Strategic Concept.

The Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats analysis, applied to the National Defense Strategic Concept, have given the opportunity to identify and organize the aspects that need to be safeguarded in order to increase the effectiveness and mitigate the vulnerabilities of National Defense Policy.

These aspects must be attended in the National Defense Strategic Planning Cycle review process, Cycle that will begin by deliberation of the XVIII Constitutional Government, whom last orientation for the National Defense Policy, i. e. Governmental Program, does not indicate the need for starting it but, it is expected after the approval of the new NATO Strategic Concept, in Lisbon Summit.

This Investigation Paper presents an input for the National Defense Strategic Concept review.



PALAVRAS-CHAVE

Conceito Estratégico de Defesa Nacional

Defesa Nacional

Interesse Nacional

Objectivos e Tarefas Permanentes

Política de Defesa Nacional

Segurança e Desenvolvimento

Segurança Nacional

KEY WORDS

Development and Security

National Defense

National Defense Policy

National Interest

National Security

National Defense Strategic Concept

Permanent Objectives and Tasks



LISTA DE ACRÓNIMOS

AED	Agência Europeia de Defesa
AUE	Acto Único Europeu
ASEAN	Associação das Nações do Sudoeste Asiático
CECM	Conselho de Chefes de Estado-Maior
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEMGFA	Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas
CEP	Cooperação Estruturada Permanente
CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
CSDN	Conselho Superior de Defesa Nacional
CSM	Conselho Superior Militar
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
DGPDN	Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional
EEINC	Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural
EEINP	Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente
ESDI	<i>European Security and Defence Identity</i>
CRP	Constituição da República Portuguesa
GOCEDN	Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional
GOP	Grandes Opções do Plano
H	Hipótese
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
IDN	Instituto de Defesa Nacional
LDN	Lei de Defesa Nacional
LDNFA	Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases das Forças Armadas
LPM	Lei de Programação Militar
LSI	Lei da Segurança Interna
MAI	Ministério da Administração Interna
MDN	Ministro da Defesa Nacional
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MERCOSUR	Mercado Comum do Sul



NAC	<i>North Atlantic Council</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAMPA	Programa de Apoio às Missões de Paz em África
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PDN	Política de Defesa Nacional
PESC	Política Europeia de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
QD	Questão Derivada
SGSSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SWOT	<i>Strengths Weaknesses Opportunities Threats</i>
TII	Trabalho de Investigação Individual
TL	Tratado de Lisboa
UA	União Africana
UE	União Europeia



*“A arte da guerra nos ensina a confiar,
não na possibilidade do inimigo não vir,
mas sim, na nossa prontidão para recebê-lo;
não na probabilidade de ele não atacar,
mas preferivelmente no facto de termos tornado
nossa posição inexpugnável.”*

Sun Tzu

*“Aquele que não começa por construir os alicerces [...],
poderá construí-los depois mercê de grande talento,
mas só à custa de muito trabalho do arquitecto
e de grande perigo para o edifício.”*

Nicolau Maquiavel

1. Introdução

a. Contexto

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) constitui uma referência para a mobilização dos recursos, militares e não militares, da Defesa Nacional, de modo a permitir alcançar ou manter os objectivos da Política da Defesa Nacional (PDN).

Em Portugal, o primeiro CEDN foi publicado em 1985. O seu texto reflectia a respeito da confrontação bipolar existente entre os blocos político-militares, e apontava para o desejo de os extinguir de forma a obter-se uma paz mundial efectiva. Todavia, curiosamente, sublinhava a necessidade da participação de Portugal na Aliança Atlântica, dada a sua posição estratégica e o tradicional alinhamento Ocidental do país, de modo a reforçar a sua capacidade de defesa autónoma.

Com o fim da Guerra-fria, a situação política na Europa e o ambiente de segurança global alteraram-se drasticamente. Dois anos após a queda do muro de Berlim, a Aliança Atlântica aprovou, em Novembro de 1991, um novo Conceito Estratégico que veio reforçar o objectivo de criar um ambiente de segurança na zona Euro-Atlântica, através da intenção de aumentar a cooperação com os ex-adversários.

Esta mudança na aproximação estratégica, foi reforçada pela democratização da Europa, Central e Leste, e foi acompanhada por um processo de adaptação interna da postura militar da Aliança Atlântica.



No seguimento destas alterações profundas da conjuntura internacional foi aprovado, em 1994, o segundo CEDN, o qual punha em evidência a desintegração do Bloco de Leste e da União Soviética e a necessidade de recorrer ao diálogo e à cooperação para criar uma segurança colectiva. Apontava ainda, no plano militar, a necessidade das Forças Armadas (FFAA) participarem em missões de manutenção e de estabelecimento da paz, como instrumento da política externa do Estado, para além das missões específicas e fundamentais da defesa militar da República.

No ano de 1999, a Aliança Atlântica alterou profundamente o seu Conceito Estratégico, dado estarem em curso a revisão das estruturas, comandos e forças, cujas orientações seriam aprovadas na Cimeira de Praga e, também, um novo alargamento e a aprovação das novas capacidades assumidas pelas Nações.

No âmbito da União Europeia (UE), também em 1999, o Conselho Europeu de Helsínquia deu novo alento à Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), aprovando o *European Headline Goal 2003*, no quadro das missões de *Petersberg* (i.e. gestão de crises e operações humanitárias).

Destas alterações, que podem ser consideradas as mais significativas, entre outras, decorreu a necessidade de rever o CEDN, processo que terminou em 2003 com a aprovação, em Conselho de Ministros, do terceiro e último, à data.

Desde então foram acontecendo desenvolvimentos, no quadro estratégico de segurança internacional e no seio das alianças e organizações que Portugal integra, que têm impacto na PDN. Entre estes encontra-se a publicação, em 2003, do Conceito Estratégico da UE, *a Secure Europe in a Better World - European Security Strategy*, conhecido como documento Solana, Conceito que qualifica a UE como um actor global inevitável que deve estar pronto para partilhar a responsabilidade da segurança global e para construir um mundo melhor.

Outro desenvolvimento importante é a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (TL), diploma onde é apresentada a Cooperação Estruturada Permanente (CEP), iniciativa que poderá trazer um novo impulso à PESD, entretanto rebaptizada Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

No âmbito da Aliança Atlântica, um novo Conceito Estratégico está a ser desenvolvido devendo as propostas para sua implementação ser apresentadas na próxima Cimeira de Lisboa, de acordo com a tarefa de que foi incumbido o Secretário-Geral aquando da celebração, em Abril de 2009, do sexagésimo aniversário, da *North Atlantic Treaty Organization* (NATO).



Embora não obedeça, nem tenha de obedecer, a nenhuma regra específica, de facto, em cada nove anos tem sido publicado em Portugal um CEDN pelo que, com base nesta observação, seria de esperar em 2012 a entrada em vigor do quarto CEDN. Porém, a necessidade de revisão do actual CEDN não estará condicionada, seguramente, pela passagem de um determinado número de anos, mas sim, pela avaliação que Portugal e as alianças e organizações internacionais que integra fazem das mudanças conjunturais, no quadro da segurança internacional e, não menos relevante, pela evolução dos documentos estratégicos destas instituições.

b. Objecto de estudo e sua delimitação

Este Trabalho de Investigação Individual (TII) tem por objecto de estudo reflectir acerca do actual CEDN e circunscreve-se à problemática da Defesa e Segurança e aos aspectos fundamentais da Estratégia Total do Estado.

Importa, entretanto, indicar o que entendemos por e, acima de tudo, fundamentar a razão da escolha da designação “Estratégia Total do Estado”, entre outras possíveis designações. Assim, André Beaufre define Estratégia Total como “*L’art de la dialectique des volontés employant la force pour résoudre leur conflit*”(Beaufre, 1965: 16), enquanto Liddell Hart define Grande Estratégia como “*Le rôle de la grande stratégie consiste en effet à coordonner et diriger toutes les ressources de la nation au d’une coalition afin d’atteindre l’objet politique de la guerre, but défini pour la politique fondamentale*” (Hart, 1962: 368). Por outro lado, os vários CEDN (1985, 1994 e 2003) referem Estratégia Global do Estado e outros estrategas empregam a designação Estratégia Integral.

Consideramos que, a Estratégia Total, a Grande Estratégia, a Estratégia Global ou, ainda a Estratégia Integral, têm idêntica finalidade, a combinação das diversas Estratégias Gerais: diplomática, psicológica, económica, política e militar e, deste modo, por mera opção, iremos empregar, neste TII, a designação Estratégia Total.

A contingência e a surpresa vão continuar a dominar o nosso futuro, que se acredita será marcado e influenciado por acontecimentos não esperados e por possíveis ameaças ao interesse nacional, num quadro em que constante será somente a mudança. Assim, este TII é delimitado pela perspectiva das ameaças à Segurança Nacional no médio prazo (i.e. na próxima década), dado que a fronteira da aplicação do pensamento estratégico está irremediavelmente condicionada pela imprevisibilidade e a incerteza da constante mudança introduzida pelo «Outro», que caracteriza a actualidade, considerando-se assim que não é curial estabelecer cenários num prazo mais dilatado.



c. Objectivo da investigação

Clarificar da necessidade de rever o actual CEDN e apresentar os contributos para uma revisão, na forma de um modelo, a fim de maximizar as potencialidades e mitigar as vulnerabilidades da PDN.

d. Questão Central e Questões Derivadas

Tendo presente a delimitação e o objectivo do estudo, coloca-se a seguinte Questão Central:

Que aspectos do CEDN necessitam de revisão de modo a aumentar as potencialidades e a mitigar as vulnerabilidades da PDN?

A análise do CEDN, à luz da Questão Central, justifica a necessidade de formular as seguintes Questões Derivadas:

QD1: O actual CEDN salvaguarda as determinantes da PDN?

QD2: As recentes orientações para a PDN têm impacto no CEDN?

QD3: Como é que as organizações que Portugal integra avaliam a segurança internacional?

QD4: O CEDN necessita de ser revisto?

Perante estas questões colocam-se as seguintes Hipóteses, as quais irão validar as respostas encontradas no decorrer da investigação:

H1: As determinantes da PDN estão patentes no actual CEDN.

H2: As recentes orientações para a PDN estão definidas no Programa do XVIII Governo Constitucional e conduzem, em tempo, à necessidade de rever o CEDN.

H3: A Aliança Atlântica e a UE estão a implementar novos Conceitos ou Tratados, cujas orientações conduzem à necessidade de rever, em tempo, o CEDN.

H4: A aplicação da análise *Strengths Weaknesses Opportunities Threats* (SWOT) permite sistematizar os aspectos do CEDN que necessitam de ser acautelados, de modo a aumentar as potencialidades e a mitigar as vulnerabilidades da Defesa Nacional e comprova a necessidade de rever o CEDN.

e. Metodologia

A pesquisa, baseada numa Questão Central, procura a solução para um determinado problema, sendo caracterizada pela leitura, pela reflexão, pela análise crítica, por entrevistas e é orientada de acordo com uma finalidade.

(1) Percurso metodológico

Estabelecida a Questão Central e definidas as Questões Derivadas passaremos à verificação das respectivas Hipóteses.



Desta forma, de acordo com a pesquisa desenvolvida, com base na análise das fontes bibliográficas seleccionadas e com recurso a um raciocínio próprio e a informação recolhida em entrevistas, é redigido o TII, constituído por sete capítulos, que de seguida se pormenorizam.

Assim, após a introdução, no primeiro capítulo, que é composta por uma descrição do contexto, objecto de estudo e sua delimitação, objectivo da investigação, Questão Central, Questões Derivadas e metodologia, passaremos, no segundo capítulo, à apresentação de uma breve resenha histórica da evolução do CEDN, seguido duma breve análise do actualmente em vigor, a fim de escalpelizar os principais aspectos passíveis de serem revistos.

No terceiro capítulo iremos apreciar as determinantes da PDN, as quais consideramos como sendo os alicerces do edifício conceptual do CEDN, a saber: o interesse nacional, as tarefas e os objectivos permanentes da Defesa Nacional, juntamente com a clarificação dos termos Defesa Nacional e Segurança Nacional e uma abordagem ao carácter interministerial da PDN.

No quarto capítulo iremos discorrer acerca das orientações para a PDN com o objectivo de entender quais são as mais recentes indicações apresentadas pelo XVIII Governo Constitucional para esta política, o seu impacto no CEDN e começar a entender, e a verificar, a necessidade deste ser revisto.

No quinto capítulo iremos dissertar acerca da Aliança Atlântica e da UE a fim de perceber como estas organizações, que Portugal integra, avaliam a segurança internacional e de que modo esta avaliação tem impacto no CEDN e, à semelhança do capítulo anterior, entender e verificar da necessidade deste ser revisto.

No sexto capítulo iremos aplicar a análise SWOT ao actual CEDN e no sétimo, e último, sumariam-se as conclusões obtidas ao longo do processo da investigação e responde-se à Questão Central levantada.

(2) Instrumentos metodológicos

Neste TII a validação das Hipóteses de trabalho baseia-se na metodologia de investigação (Quivy e Campenhoudt, 2005), com recurso ao método hipotético-dedutivo, sustentado numa pesquisa e análise documental.

A análise SWOT permitirá sistematizar os pontos fracos e os pontos fortes, as ameaças e as oportunidades, com o objectivo de sistematizar os aspectos que necessitam ser acautelados no processo de revisão do CEDN e identificar as modalidades de acção que permitam aumentar as potencialidades e mitigar as vulnerabilidades da Defesa Nacional.



2. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional

O CEDN constitui uma referência para a mobilização dos recursos de defesa, militar e não militar, e é a partir da sua aprovação que é iniciado o Ciclo de Planeamento Estratégico Nacional, através da redacção dos documentos: Conceito Estratégico Militar, Missões das FFAA, Sistema de Forças Nacional nas Componentes Operacional e Territorial e Dispositivo de Forças.

a. Resenha histórica

Na sequência da entrada em vigor da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA) e do debate das Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (GOCEDN), realizado na Assembleia da República, em Dezembro de 1984, foi aprovado, por Resolução de Conselho de Ministros, o primeiro CEDN.

E antes de 1984, importa perguntar, que Conceito existia? A resposta a esta questão é-nos apresentada por Mira Vaz “[...] só a partir da referida revisão [1ª Revisão Constitucional em 1982] foi possível dar expressão democrática ao relacionamento Forças Armadas / poder político e promulgar legislação amplamente consensual, de que se destaca a Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas, onde se enuncia um Conceito de Defesa Nacional de natureza global, interdepartamental e permanente, o qual vem a encontrar expressão na Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/85.” (Vaz, 1993: 63).

Todavia, já no Programa do VII Governo Constitucional, publicado em 1980, é possível identificar que os objectivos eram o desenvolvimento, o interesse nacional, segurança e bem-estar, a preservação da integridade do território, a defesa colectiva no âmbito da Aliança Atlântica, a integração na Comunidade Económica Europeia e a cooperação diplomática e militar com os países de expressão portuguesa, objectivos que viriam a ser referidos no primeiro CEDN.

Entretanto, durante o ano de 1990 “[...] iniciou-se um conjunto de iniciativas com vista à revisão do CEDN, na sequência das grandes alterações então registadas no cenário estratégico internacional” (DGPDN, 1999: 7), alterações que conduziram, também, à revisão do Conceito Estratégico da Aliança Atlântica.

O Programa do XII Governo Constitucional, de Novembro de 1991, referia que “na sequência do amplo e participado debate já realizado, que proporcionou serena e frutuosa reflexão, o Governo aprovará documento de actualização do conceito estratégico de defesa nacional, após debate, na Assembleia da República, das respectivas grandes opções”.

Assim, em 1994 é aprovado por Resolução de Conselho de Ministros, em Fevereiro de 1994, após debate das GOCEDN, na Assembleia da República, o segundo CEDN.



Em 1995, o Programa do XIII Governo Constitucional mencionava expressamente a necessidade de revisão do CEDN, do modo seguinte: “Portugal apoiará a reformulação dos objectivos e dos instrumentos da Política Externa e de Segurança Comum e o aprofundamento da Identidade Europeia de Segurança e Defesa no quadro da União da Europa Ocidental, e o Governo promoverá um amplo debate sobre as implicações da revisão do quadro global de segurança e defesa antes de as fazer incidir sobre o próprio conceito estratégico de defesa nacional”. Entretanto, as Grandes Opções do Plano (GOP) para 1997 sublinham que “[...] a realização da Conferência Inter-Governamental e o calendário de reflexão da OTAN determinam que o ano de 1997 seja crucial em matéria de política de segurança e defesa colectivas, com importantes repercussões directas no nosso país pelo que o ano de 1997 permitirá lançar o debate que conduzirá à adequação do Conceito Estratégico de Defesa Nacional [...]”.

Concomitantemente, em 1997, foi revista a Constituição da República Portuguesa (CRP) e, no âmbito internacional, a revisão do Tratado da UE, no Conselho Europeu que encerrou a Conferência Inter-Governamental e, em 1999, a aprovação do novo Conceito Estratégico da Aliança Atlântica.

O CEDN em vigor foi aprovado, mediante proposta conjunta do Primeiro-Ministro e do Ministro da Defesa Nacional (MDN), em Dezembro de 2002, após debate das respectivas GOCEDN, na Assembleia da República, e após apreciação pelo Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN), tendo, também, sido ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM), nos termos da LDNFA, conferindo-lhe assim forma e força jurídicas.

b. Breve análise do actual Conceito Estratégico de Defesa Nacional

O CEDN tem um bloco de enquadramento no qual são relatadas as profundas mudanças introduzidas no cenário internacional, motivadas pela implosão da União Soviética e as consequências que daí advieram, seguindo-se o enquadramento internacional e nacional, os valores permanentes da Defesa Nacional, as ameaças relevantes, o sistema de alianças e organizações internacionais que integramos e termina com as missões e capacidades das FFAA e os meios e políticas estruturantes que estas devem dispor.

Da análise do CEDN releva que a introdução é extensa. Esta deveria conter, apenas, a finalidade e a articulação do documento, a definição de Conceito Estratégico, as definições de Defesa Nacional, Segurança Nacional e Crise, de acordo com as definições apresentadas no glossário de conceitos, em Apêndice I.



As referências a acontecimentos que, embora relevantes, já são passado (e.g. evacuação de civis nacionais na Guiné-Bissau), devem ser remetidos para outros documentos.

Para além da referência ao ambiente estratégico actual e dos aspectos relacionados com o impacto da globalização, o CEDN refere o ataque terrorista de 11 de Setembro de 2001, ancorando-o, deste modo, a uma determinada situação de conflitualidade. É importante que esta referência tenha sido feita dado que o atentado terrorista, para além de ter sido um dos *rationale* para a revisão do CEDN, é um arquétipo da insegurança que prevalece no quotidiano.

No enquadramento internacional, longamente exposto, é possível identificar, um conjunto de ameaças, consideradas como mais imediatas, para o espaço de influência Euro-Atlântico, onde Portugal se inclui, tais como as linhas de instabilidade nas quais se concentram possibilidades de separatismos e conflitos étnicos, religiosos e fronteiriços, fundamentalismos ou migrações em massa, onde as vulnerabilidades do Estado são potenciadas devido ao terrorismo, narcotráfico, tráfico de pessoas e crime organizado, pondo assim em evidência a situação de insegurança que nos rodeava e ainda rodeia. Neste âmbito é, também, identificado um conjunto de factores que influenciam e condicionam o ambiente internacional (e.g. desigualdades no desenvolvimento, a utilização criminosa do ciberespaço, a utilização geoestratégica do espaço e o exercício do direito de ingerência).

Referindo a noção de segurança cooperativa, o CEDN relata as organizações internacionais que Portugal integra, pondo em evidência o incremento da acção interventora da Organização das Nações Unidas (ONU), no âmbito da segurança internacional, pelo enquadramento de um vasto número de operações humanitárias e de paz nos mais diversos pontos do globo, o reforço da capacidade política da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), no âmbito da diplomacia preventiva, e o novo Conceito Estratégico da Aliança Atlântica, sublinhando a postura estratégica para o cumprimento de funções de prevenção e gestão de crises fora de área, o programa da Parceria para a Paz, a criação do Conselho NATO / Rússia e a iniciativa Diálogo do Mediterrâneo.

O enquadramento internacional termina com a referência à integração da PESC, no II pilar da UE, a dinamização da PESD e, no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), refere a participação de Portugal na independência de Timor-Leste, a consolidação do processo democrático em Moçambique e a efectiva oportunidade para a paz em Angola.



No enquadramento nacional é referido, novamente, o ambiente estratégico global, o que nos parece uma duplicação desnecessária, e a sua influência, directa ou indirecta, em Portugal. É, novamente, referida a alteração dos conceitos estratégicos de algumas organizações (e.g. Aliança Atlântica e as alterações internas produzidas pela desconstitucionalização da obrigatoriedade da prestação de serviço militar, a evolução para FFAA profissionais e a necessidade de reforçar a vontade colectiva de defesa).

O CEDN sublinha que a Defesa Nacional pressupõe a defesa da coesão nacional e que esta tem expressão no património cultural comum, na unidade nacional, na partilha de direitos e obrigações perante o interesse geral e na solidariedade inter-geracional e inter-territorial, entre todos os Portugueses, incluindo a valorização das comunidades Portuguesas espalhadas pelo mundo.

Importa reflectir acerca da defesa da coesão nacional: não sendo fácil identificar a existência de uma ameaça externa à coesão nacional, é lícito considerar que esta foi encarada, no CEDN, como uma ameaça interna. Julgamos que, a fim de melhor espelhar aquele que parece ser o estado da Nação, em termos de identidade e sentido de pertença, a expressão «defesa da coesão nacional» deve ser substituída por «preservação da coesão nacional», dado não parecer, de todo, que esta coesão esteja ameaçada, pese embora a necessidade de ser constantemente reforçada.

No CEDN é posto em evidência que Portugal deve contribuir para o diálogo entre as nações, culturas e civilizações, a defesa dos direitos humanos, a promoção dos valores democráticos, o primado do direito internacional e a resolução pacífica dos conflitos, no respeito pela Carta das Nações Unidas, pondo assim em destaque e fazendo jus aos valores humanistas da nossa tradição.

É sublinhado que a participação de Portugal no quadro de intervenções militares multinacionais terá em conta a proximidade dos nossos interesses, a violação daqueles princípios e a satisfação dos compromissos internacionalmente assumidos, sendo decidida em cada caso e de acordo com os valores e regras constitucionais.

O CEDN permite identificar o Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente (EEINP), constituído pelo Território Nacional, pelo espaço de circulação entre as parcelas, dado o seu carácter descontínuo, e pelos espaços aéreo e marítimo sob responsabilidade nacional.

Importa esclarecer, as acções que devem ser tomadas no caso de violação dos nossos interesses dentro do espaço de circulação entre parcelas do Território Nacional, fora da nossa área de jurisdição. Nota-se que a capacidade de vigilância e controlo do território



nacional e do espaço interterritorial, incluindo a fiscalização dos espaços aéreo e marítimo nacionais, referida no CEDN, constitui uma capacidade, embora limitada, para o desempenho destas acções pelas FFAA, mas não está especificado se a preservação daquele espaço constitui um objectivo político “vital, importante ou secundário¹”. (Couto, 1988: 65).

É, também, referido o Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural (EEINC), que decorre da avaliação da conjuntura internacional e da definição da capacidade nacional, tendo em conta as prioridades da política externa e de defesa, os actores em presença e as diversas organizações a que pertencemos, e envolve o espaço Euro-Atlântico, com especial relevo para a Europa e os Estados Unidos da América, o relacionamento com os Estados limítrofes, o Magrebe, no quadro das relações bilaterais e do diálogo com o Mediterrâneo, o Atlântico Sul, especialmente o relacionamento com o Brasil, a África lusófona e Timor Leste, os países com fortes comunidades portuguesas, os países e regiões com laços culturais, Macau e, por fim, os países de origem das comunidades imigrantes em Portugal.

A declaração de áreas de interesse para a definição do “EEINC relevante” como sendo “quaisquer outras zonas do globo em que, em certo momento, os interesses nacionais estejam em causa ou tenham lugar acontecimentos que os possam afectar” constitui uma intenção ambiciosa, que releva o propósito de defender os interesses nacionais a uma dimensão que pode ser considerada como «à escala global».

A capacidade para, nos termos da lei, participar na prevenção e combate a certas formas de crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de droga, de pessoas e as redes de imigração ilegal, impulsionam, as FFAA para acções de colaboração com as forças de segurança interna, situação nova dado que, de acordo com a LDNFA, esta colaboração estaria vocacionada, somente, para situações de crise ou em caso de guerra.

Estas acções concomitantemente à acção das FFAA no combate ao terrorismo transnacional, considerado como uma ameaça externa e quando concretizado como uma agressão externa, podemos afirmar, com segurança, que se enquadram, actualmente no espírito da LDN, na alínea e), do artigo 24º, que tem a seguinte redacção: “incumbe às FFAA cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais”.

Estas acções estão previstas, também, na Lei de Segurança Interna (LSI), no artigo

¹ Por objectivos: vitais, «morre-se»; importantes, «combate-se»; secundários, «negoceia-se».



35º, que tem a seguinte redacção: “as FFAA colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao SGSSI e ao CEMGFA assegurar entre si a articulação operacional”, sendo corroborada pela CRP nos termos do n.º 6 do artigo 275º, “As Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de protecção civil, **em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações [...]**”, logo; sendo a segurança uma necessidade básica, está fundamentada a actuação.

Por outro lado, interessa analisar o fundamento para a actuação das forças de segurança no plano externo. De acordo com o Artigo 4º, nº 1 da LSI “A segurança interna desenvolve-se em todo o espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português”, e no plano externo “No quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as forças e os serviços de segurança podem actuar fora do espaço referido no número anterior [Artigo 4º, nº 1], em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista, em especial, o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da UE”. Estamos assim perante a concepção, que nos parece correcta, de que a Defesa Nacional se serve de todos os meios, militares e não militares, para a consecução da defesa do interesse nacional, no nosso espaço de soberania ou fora deste.

No conjunto de ameaças relevantes são identificados os sistemas vitais de segurança nacional a proteger e a articulação das componentes de defesa, militar e não militar, nomeadamente o Planeamento Civil de Emergência.

No plano do sistema de alianças e organizações internacionais, a que pertencemos, e no âmbito da dimensão cooperativa da política de defesa, o CEDN releva o facto de a Aliança Atlântica ser o eixo estruturante do sistema de segurança e defesa de Portugal, numa visão de complementaridade e articulação com a PESD.

No âmbito das missões principais das FFAA é considerado que estas são o garante da consciência permanente dos valores e problemas da segurança e defesa, entre os cidadãos. Todavia, julga-se que esta é uma missão que, embora as FFAA possam contribuir, deve competir ao Governo ou por delegação, ao MDN.

Nas capacidades militares apresentadas importa esclarecer se a capacidade de Protecção e Evacuação de Cidadãos Nacionais deve ser extensiva a todo o EEINC.

Quanto à capacidade para estabelecer acordos bilaterais e multilaterais na área da defesa e desenvolver acções de cooperação técnico-militar, consideramos que esta aptidão



deve estar ao nível do poder político, nomeadamente nos ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Defesa Nacional.

O CEDN não apresenta uma Visão², não identifica um Processo³ e a Entidade⁴ que deve controlar o desenvolvimento das acções decorrentes do documento (e.g. a actividade interministerial da execução da PDN).

O CEDN, circunscreve-se quase exclusivamente às FFAA e não foca, com a necessária profundidade, os aspectos da Defesa Nacional não militar.

Nota-se a falta de orientações para o processo de planeamento subsequente assim como a referência ao orçamento de defesa militar.

Reconhece-se que o CEDN é um documento de divulgação pública e, por essa razão, não pode ir além de matérias não classificadas, o que o pode limitar na abrangência e profundidade das matérias apresentadas.

Uma breve comparação com os dois CEDN anteriormente aprovados, 1985 e 1994, permite verificar que são comuns os seguintes pontos: a referência à unidade do Território Nacional, o fortalecimento da coesão nacional, a intenção de dispor de capacidade militar autónoma, a integração de Portugal na Aliança Atlântica e organizações de segurança e o alinhamento com as prioridades europeias.

c. Síntese conclusiva

Da breve análise do CEDN podemos concluir que, quanto à forma e ao conteúdo, este não é simples, nem sintético nem sistemático. Dado ser um documento da Estratégia Total do Estado e de onde se depreendem as grandes linhas de acção para as “Estratégias Gerais” (Beaufre, 1965: 24), deveria ser simples no propósito de evidente, sintético no propósito de resumido e sistemático no propósito de ordenado. O CEDN é um documento de futuro e como tal não se considera curial a referência a quaisquer operações ou missões já realizadas, as quais, sendo relevantes devem ser registadas, mas não certamente no conceito estratégico, servindo para esse efeito os anuários estatísticos ou os livros brancos da defesa.

Nota-se a ausência da apresentação da definição dos conceitos de Defesa Nacional e de Segurança Nacional e não refere a situação de Crise. No CEDN a redacção do enquadramento internacional deve ser de tal modo generalista que permita a capacidade

² Visão – o que queremos ser.

³ Conjunto sequencial e peculiar de acções desenvolvidas a fim de atingir um determinado objectivo.

⁴ De acordo com a LDN - Primeiro-Ministro ou Ministro da Defesa Nacional, por delegação, sem prejuízo das competências da Assembleia da República, em matéria de Defesa Nacional, nomeadamente a fiscalização da acção do Governo no exercício da condução da PDN.



para resistir às alterações conjunturais. Deve, também, incluir outras matérias de carácter conjuntural, que serão identificadas ao longo desta investigação.

No CEDN podemos identificar temas que constituem potencialidades, tais como: a intenção de manter a independência nacional, a integridade do Estado contra qualquer agressão ou ameaça externa, a vontade expressa de assegurar o interesse nacional, a ligação à Aliança Atlântica como eixo estruturante da defesa, em complementaridade com a UE, e os valores morais e culturais que alimentam a identidade nacional.

No CEDN podemos identificar omissões que constituem vulnerabilidades, entre estas: não apresentar uma Visão, não identificar um Processo e a Entidade responsável pelo controlo da execução da actividade interministerial da PDN, não definir o objectivo político para a preservação do espaço de circulação no EEINP e ser dirigido quase em exclusivo às FFAA.

3. Determinantes da Política de Defesa Nacional

No panorama deste TII consideram-se determinantes da PDN o interesse nacional, o domínio, possivelmente único, da segurança e defesa e os objectivos e tarefas permanentes da PDN. Para melhor caracterizar e interpretar o CEDN, importa esclarecer o que entendemos ser estes fundamentos e verificar se o CEDN os salvaguarda.

a. Política de Defesa Nacional

A CRP é a referência primeira para a Estratégia Total do Estado e é neste documento fundamental que se devem recolher os princípios que permitem enquadrar conceptualmente a Defesa Nacional, tendo em conta todavia, que o enquadramento também nos é oferecido pela CRP, pela LDN e pelo CEDN.

A LDN, no Artigo 4.º, refere que “a política de defesa nacional integra os princípios, objectivos, orientações e prioridades definidos na Constituição, na presente lei, no programa do Governo e no conceito estratégico de defesa nacional” e que “para além da sua componente militar, a política de defesa nacional compreende as políticas sectoriais do Estado cujo contributo é necessário para a realização do interesse estratégico de Portugal e cumprimento dos objectivos da defesa nacional”, reforçando deste modo a noção de defesa alargada. Neste sentido, Joaquim Aguiar realça que “a relação de conflitualidade decide-se cada vez menos em termos de conquista de território ou em termos de subjugação militar de nações e decide-se cada vez mais em termos de condicionamento das decisões de outras nações através da imposição de constrangimentos tecnológicos, económicos, ideológicos [...]” (Aguiar, 1989: 113).



Por outro lado, o mesmo autor refere que “Uma política de defesa não é uma construção isolada, que seja independente das outras políticas sectoriais, regionais e nacionais. Esta admissão equivale a reconhecer uma necessidade interdepartamental.” (Aguiar, 1989: 54).

A interdepartamentalidade surge assim como resposta à complexidade, que se depreende da PDN a qual só é consistente quando “[...] se esclarece qual é a regra da composição dessas políticas articuladas e se explicitam quais são os contributos, necessários e esperados, de cada departamento ou política pública para essa política global de defesa.” (Aguiar, 1989: 55).

Na actual conjuntura de segurança internacional, quanto maiores forem as vulnerabilidades dum Estado mais importante é a PDN, dado que todos os recursos nacionais devem ser empenhados para responder às ameaças protegendo as vulnerabilidades e explorando as potencialidades.

A PDN não é “Um domínio em que o poder político possa racionalmente escolher entre actuar e não actuar, entre decidir e não decidir: a não decisão implica sempre uma vantagem concedida ao exterior e, inevitavelmente, uma diminuição das potencialidades nacionais.” (Aguiar, 1989: 39).

b. Interesse Nacional

A hierarquia de necessidades de Abraham Maslow apresenta duas classes: as necessidades primárias, que são as fisiológicas e de segurança, e as necessidades secundárias que são as sociais, de estima e de auto-realização. Entendemos que é na base da pirâmide de Maslow, mais concretamente nas necessidades primárias, que se pode encontrar a noção de Interesse Nacional.

O Interesse Nacional consubstancia-se, desta forma, no bem-estar dos cidadãos, geralmente associado à distribuição dos rendimentos para a satisfação das necessidades humanas, a comida, a água, o sono e repouso, sendo certo que tal só é atingível se, em simultâneo, estiverem reunidas as condições de segurança, que permitam a autonomia, a liberdade e a protecção contra a violência, necessárias ao desenvolvimento das actividades que facilitam as interacções entre todos os agentes, e das quais resulta, em grande medida, a qualidade de vida da sociedade. Subjacente a esta noção, existe um outro factor, intangível mas igualmente determinante, que integrando as vertentes do conhecimento, cultura, vontade e valores, se traduz na percepção de comunidade gregária, que se designa por Identidade Nacional.



Associada às noções citadas está implícita a soberania, a qual pressupõe a assunção da liberdade de acção para escolhermos o nosso destino, sendo influenciada no contexto estratégico actual pela globalização, que a torna mais fluida, especialmente no que respeita ao conceito de fronteira.

Em Portugal, tal como é referido no CEDN, existe uma multiplicidade de fronteiras: “a nossa geografia política e económica é europeia, a nossa geografia de segurança é atlântica e europeia, a nossa geografia de identidade passa, decisivamente, pelo relacionamento com os países que falam português.”. Importa, também, acrescentar que a geografia universal de Portugal é a ONU.

Como refere o Professor Adriano, “Portugal, como muitos outros países [...] tem uma pluralidade de fronteiras não coincidentes, designadamente: a fronteira geográfica, em processo de transparência e a ver acrescentada a fronteira com o Norte de África; a fronteira de segurança, que é a da NATO, a coordenar eventualmente com o pilar europeu de defesa; a fronteira económica a tender para política, que é a da UE; a fronteira cultural específica, a que pertence à Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa.” (Moreira, 2000: 324). Esta afirmação vem corroborar uma anterior reflexão, no mesmo âmbito: “[...] ambas [superpotências] se definiram como Estados em movimento, isto é, sem fronteiras definitivas de interesses, o que implica que tais fronteiras não sejam necessariamente físicas, e possam ser, designadamente, económicas, financeiras, culturais, ideológicas ou políticas.” (Moreira, 1998 a: 41).

c. Defesa Nacional e Segurança Nacional

A análise dos conceitos de Defesa Nacional e Segurança Nacional passa, necessariamente, pela compreensão do significado de defesa e de segurança.

Importa, assim, referir os conceitos de Defesa Nacional e de Segurança Nacional, elaborados pelo Instituto de Defesa Nacional (IDN), apresentados no glossário de conceitos, em Apêndice I, dos quais se retira: a segurança refere-se a uma **determinada condição** a ser alcançada, enquanto a defesa estabelece um **conjunto específico de acções ou actividades interministeriais e interdepartamentais** que são levadas a efeito para se alcançar ou manter a condição de segurança.

Como refere Raul Martins “Ao designar por Defesa Militar o conceito restrito, por Defesa Nacional o conceito alargado, e por Segurança Nacional a situação a atingir ou preservar pela actividade defesa, os autores que perfilham esta solução, distinguem no plano teórico eficazmente segundo creio, não só os diversos conceitos entre si, como também actividade de situação.” (Martins, 1992: 19).



A Defesa Nacional, no sentido alargado, é o produto de vários factores, entre eles, a defesa militar, a defesa económica, a defesa psicológica, a defesa civil e a defesa cultural, considerando-se que a própria sobrevivência do Estado pode ser posta em causa nestes sectores e por esse motivo deve ser exercida tanto em tempo de paz como em tempo de não paz e com carácter permanente.

A Defesa Nacional tem deste modo um carácter abrangente e como sublinha Joaquim Aguiar “...estende-se à necessidade de protecção de todas as vulnerabilidades nacionais, pois qualquer uma delas, e não só as militares, nem predominantemente as militares, pode pôr em causa as condições de afirmação e de resistência dos interesses nacionais [...]” (Aguiar, 1989: 106).

A CRP estabelece, no Artigo 273º, a obrigação do Estado assegurar a Defesa Nacional e no Artigo 275º que a Defesa Militar da República incumbe às FFAA, o que vem reforçar o conceito global de Defesa Nacional afastando assim a concepção restrita de Defesa Nacional, que considera exclusivamente a componente militar.

Os instrumentos para alcançar a condição Segurança Nacional não se esgotam na Defesa, existindo uma crescente valorização do nexo entre segurança e cooperação que, se acrescentada às diversas matizes da Defesa Nacional, sem lhes reduzir a liberdade de acção, pode preencher lacunas e acrescentar capacidades.

Como indica Raul Martins “A cooperação, actividade em si mesma do âmbito da diplomacia tradicional, mas que, como toda a acção diplomática, pode inserir-se numa estratégia total, aparece-nos assim como possível sua substituta, para serem atingidos os fins consubstanciados na ideia de segurança.” (Martins, 1992: 36).

Importa, também, mencionar a Estratégia Europeia de Segurança, documento que abordaremos em pormenor no capítulo cinco, dado referir de uma forma clara que “a segurança é uma condição prévia do desenvolvimento”, colocando assim em evidência o nexo entre segurança e desenvolvimento, assunto que é corroborado na Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento⁵.

Considerando as conceptualizações de Defesa e Segurança é complexo argumentar que ambos os conceitos não constituem um único domínio, ou que, pelo menos, não estão muito intimamente associados. A fronteira que separa a aquisição de um estado de segurança e a sua conservação, através dos instrumentos disponíveis, é tão ténue que compromete qualquer tentativa de separação dos termos. É improvável conceber uma

⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009, de 16 de Julho de 2009.



estratégia para a defesa que não tenha como objectivo fundamental a criação ou conservação de um estado de segurança, e é controverso imaginar um estado de segurança sem os meios de defesa para o assegurar. Apesar de poderem constituir um domínio único, julgamos que a designação «Defesa e Segurança» é mais razoável que «Segurança e Defesa», dado que a Defesa é uma acção para atingir uma condição, a Segurança.

d. Objectivos e tarefas permanentes

No Artigo 9º, da CRP, são definidas as tarefas, de carácter permanente, fundamentais do Estado, entre estas: garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam, garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do estado de direito democrático, promover o bem-estar e a qualidade de vida e defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa.

Os objectivos permanentes de Defesa Nacional são discriminados no Artigo 273º, da Constituição: "a defesa nacional tem por objectivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas".

A LDN, refere no Artigo 5.º, o carácter nacional da política de defesa a fim de assegurar: "a soberania do Estado, a independência nacional, a integridade do território, a liberdade e a segurança das populações, a liberdade de acção dos órgãos de soberania, assegurar a manutenção ou o restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais, e contribuir para o desenvolvimento das capacidades morais e materiais da comunidade nacional, de modo que possa prevenir ou reagir pelos meios adequados a qualquer agressão ou ameaças externas."

Para a concretização dos objectivos e tarefas permanentes e tendo em conta a conjuntura internacional, no quadro da Estratégia Total do Estado, o Governo define através do seu Programa e das Grandes Opções do Plano os objectivos conjunturais da PDN.

e. Síntese conclusiva

A PDN integra os princípios, os objectivos, as orientações e as prioridades definidas na CRP, na LDN, no Programa do Governo e no CEDN. De acordo com a LDN, "o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, define as prioridades do Estado em matéria de defesa, de acordo com o interesse nacional, e é parte integrante da política de defesa



nacional.”, definição que põe em destaque o **interesse nacional**, que é considerado neste TII como uma determinante da PDN.

Comparando as conclusões apresentadas no capítulo dois com as determinantes da PDN, apreciadas neste capítulo, concluímos que, no actual CEDN, podemos reconhecer o objectivo de garantir o bem-estar e a qualidade de vida, através da garantia, em todos os momentos, da funcionalidade dos sistemas vitais de segurança nacional, nomeadamente as redes de energia, comunicações, transportes, abastecimentos e informação.

Podemos, também, identificar o objectivo de contribuir para o desenvolvimento das capacidades morais e materiais da comunidade nacional, de modo a que se possa prevenir ou reagir pelos meios adequados a qualquer agressão ou ameaças externas, cumprindo desta forma a orientação explicitada na LDN, “[...] **de acordo com o interesse nacional**”.

A Defesa Nacional, entendida como o **conjunto de medidas** tanto de carácter militar como político, económico, social e cultural, que adequadamente integradas, coordenadas e desenvolvidas, global e sectorialmente, permitem reforçar as potencialidades da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, é inferida no CEDN, tendo em conta a referência aos interfaces da defesa com as políticas educativas, económicas, industriais, ambientais, de infra-estruturas e comunicações, bem como a sua articulação com as políticas externa e de segurança interna.

A garantia da independência nacional, da integridade do território e da liberdade e da segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas confirma a **presença dos objectivos e tarefas permanentes** da Defesa Nacional, no CEDN.

Deste modo, podemos afirmar, com segurança, que no CEDN é **possível identificar as determinantes da PDN**, o que permite responder positivamente à Questão Derivada 1: O actual CEDN salvaguarda as determinantes da PDN? e validar a Hipótese 1: As determinantes da PDN estão patentes no actual CEDN.

4. Orientações para a Política de Defesa Nacional

Este capítulo tem por finalidade sistematizar as mais recentes orientações e prioridades para a PDN e habilitar a resposta à Questão Derivada 2: As recentes orientações da PDN têm impacto no actual CEDN? e validar a Hipótese 2: As recentes orientações da PDN estão definidas no Programa do XVIII Governo Constitucional e conduzem à necessidade de rever, em tempo, o CEDN.

a. Grandes Opções do Plano

Nos termos da Lei do Enquadramento Orçamental, deve o Governo apresentar à Assembleia da República, as Grandes Opções do Plano (GOP), as quais devem



consubstanciar a estratégia de desenvolvimento para o País, nomeadamente a avaliação dos resultados da política global e sectorial e, também, as futuras medidas, nestas áreas.

Deste modo as GOP para o período 2005 – 2009, definidas pelo Governo no início da anterior legislatura, apresentavam e desenvolviam a política do governo em torno de cinco Grandes Opções, sendo a quinta opção dirigida à valorização do posicionamento externo de Portugal e à construção de uma Política de Defesa adequada à melhor inserção internacional do País.

No âmbito da Defesa Nacional, as GOP 2005 – 2009 formularam as linhas de acção governativa considerando como principais: o reforço das capacidades das FFAA, no quadro das missões de apoio à política externa, a garantia dos recursos necessários à modernização dos equipamentos e a garantia de uma adequada sustentação orçamental.

Em Maio de 2008, o XVII Governo Constitucional apresentou as GOP 2009, documento que expõe o estado de execução governativa, com destaque para o período de 2007 – 2008, e onde são definidas as principais linhas de acção para o ano de 2009, que importa apreciar.

(1) Balanço de actuação do Governo

No âmbito da Política Externa, são de destacar neste período, a Presidência Portuguesa do Conselho da UE, a VII Conferência da Chefes de Estado e de Governo da CPLP e o início da Presidência Portuguesa da CPLP.

No exercício da Presidência do Conselho da UE, no segundo semestre de 2007, Portugal contribuiu activamente para a convocação da Cimeira Inter-Governamental que negociou o texto final do TL e, em 2008, acompanhou os processos de ratificação pelos Estados-Membros e participou no debate sobre a sua implementação.

No quadro das responsabilidades na manutenção da paz e da segurança internacional, Portugal continuou a participar na defesa dos interesses nacionais através da participação em missões e operações no âmbito da Aliança Atlântica, UE e ONU.

Ainda neste âmbito, continuou o empenhamento de forças portuguesas nos teatros de operações da República Democrática do Congo, no Líbano e no Chade / República Centro Africana e manteve-se o empenhamento nos Balcãs, no Afeganistão e com dimensão mais reduzida, em Timor e no Iraque.

Iniciou-se o Programa de Apoio às Missões de Paz em África (PAMPA) e foram assinados os Programas-Quadro da Cooperação Técnico - militar, com os PALOP.

Foi ainda revisto o conjunto legislativo da componente militar da Defesa Nacional: a LDN, a Lei Orgânica de Bases das Forças Armadas (LOBOFA), a Lei



Orgânica do MDN, as Leis Orgânicas do Estado-Maior-General e dos Ramos das FFAA e as Leis Orgânicas dos órgãos e serviços integrados no MDN.

(2) Principais linhas de actuação política

As principais linhas de acção para a PDN em 2009, reforçavam a intenção de continuar a promoção dos interesses nacionais no quadro da Aliança Atlântica, o empenhamento em assuntos relativos ao desarmamento, nomeadamente a não proliferação e o controlo do armamento convencional e químico.

Relevante, também, a Presidência do Comité Interministerial de Alto Nível da Força de *Gendarmerie* Europeia. A concretização da revisão da Lei de Programação Militar (LPM), entretanto adiada para 2010, alinhando o calendário financeiro às necessidades decorrentes dos programas em execução e às necessidades inventariadas para a edificação das capacidades militares, a prossecução da PAMPA, através da operacionalização do Protocolo de Cooperação no Domínio da Defesa e da revitalização do Centro de Análise Estratégica da CPLP, como instrumento de estudo e análise de questões no quadro da Segurança e Defesa, foram as actividades postas em destaque no âmbito das linhas de actuação política, em 2009.

b. Programa do XVIII Governo Constitucional

O Programa do XVIII Governo Constitucional apresenta o conceito de Segurança como sendo uma condição, não só dos Estados, mas como uma condição extensiva às pessoas, a Segurança Humana e, ainda, que a resposta à multiplicidade de ameaças transnacionais e sub estatais deve basear-se na cooperação internacional, (i.e. num quadro de Segurança Cooperativa).

A PDN deve assim, não só garantir a Segurança do Estado e dos cidadãos mas também, a capacidade para projectar no plano externo as nossas capacidades, cooperando no quadro do sistema de alianças a fim de ser atingida a segurança internacional e a paz.

É intenção do XVIII Governo Constitucional reafirmar o empenhamento no desenvolvimento da PESC e estar na linha da frente da construção da PCSD, incluindo a participação nas missões militares da UE e a participação na CEP, conforme previsto no TL, o que consideramos ter impacto no CEDN.

Neste programa são reiterados os laços de amizade com os países da CPLP, sem esquecer a sua dimensão de Defesa, e a importância da ONU na manutenção da legalidade e da ordem internacional. No plano bilateral, é referido que serão mantidas as relações com os aliados tradicionais, Estados Unidos da América, Aliança Atlântica, UE e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), através dos vários acordos existentes.



No quadro das missões das FFAA, considerados os objectivos da PDN, já anteriormente definidos na CRP, bem como as áreas de interesse estratégico nacional e as alianças, as FFAA deverão participar no sistema de defesa colectiva da Aliança Atlântica, na PCSD e em missões no âmbito do apoio à política externa, na gestão de crises, missões humanitárias e manutenção de paz.

Considera o Governo, ainda, a criação de unidades civis e militares de ajuda de emergência em reforço da actuação portuguesa, em coordenação com as Organizações não Governamentais (ONG), no contexto de crises humanitárias.

Internamente, as FFAA deverão, nos termos da lei, e em coordenação com as Forças e Serviços de Segurança, participar nas missões de luta contra agressões e ameaças transnacionais, continuar a executar missões de interesse público, designadamente, busca e salvamento, fiscalização marítima e de forma supletiva, na prevenção e combate aos fogos florestais e em catástrofes naturais, em coordenação com os bombeiros e protecção civil.

Para responder a estes desafios a PDN assume seis prioridades para a modernização das FFAA: consolidar e sustentar a profissionalização, modernizar os equipamentos e infra-estruturas, pôr em prática a reestruturação da estrutura superior da Defesa Nacional, dignificar a função militar e garantir a sustentação do orçamento da Defesa Nacional.

O programa do XVIII Governo Constitucional não aborda a necessidade de rever o Ciclo de Planeamento Estratégico de Defesa. Importa mencionar que por ocasião do Seminário “60 anos da NATO – Portugal e a Aliança Atlântica”, no IDN, o General Valença Pinto referiu, em relação à revisão do Conceito estratégico da NATO “Do novo Conceito e só depois da sua aprovação, devemos retirar incidências que nos levem então a reabrir o Ciclo de Planeamento Estratégico Nacional [...]” (CEMGFA, 2008: 49).

c. Lei de Defesa Nacional

(1) Do âmbito

É relevante notar que a Lei n.º 29/82 e alterações, agora revogadas, tinha por título “Lei de Defesa Nacional e das FFAA”, e por âmbito a PDN e, também, a organização, funcionamento e disciplina das FFAA.

A nova Lei tem por título, somente, Lei da Defesa Nacional, o que à partida seria uma indicação que a Defesa Nacional seria apresentada na forma de conceito alargado, (i.e. consideraria que a Defesa Nacional tem uma componente militar e uma componente não militar), com especial relevância para outras políticas públicas: educação, económica, industrial, transportes e comunicações, assim como a sua articulação com as políticas externa e de segurança interna.



Contudo, embora seja referido na agora aprovada LDN, que a PDN compreende as políticas sectoriais do Estado cujo contributo é necessário para a realização do interesse estratégico de Portugal e cumprimento dos objectivos e tarefas da Defesa Nacional, a actual LDN apresenta dois capítulos, os capítulos IV e V, que são dirigidos ao Ministério da Defesa Nacional e às FFAA, mas continua a não detalhar as competências de outros ministérios, no âmbito da componente de defesa não militar, referindo apenas que a direcção da actividade interministerial de execução da PDN compete ao Primeiro-Ministro.

(2) Da definição de Conceito Estratégico de Defesa Nacional

A LDNFA aprovou a definição de CEDN, do seguinte modo: “Para efeitos do presente diploma, entende-se por conceito estratégico de defesa nacional a definição dos aspectos fundamentais da estratégia global do Estado adoptada para a consecução dos objectivos da política de defesa nacional”.

Com a publicação da nova LDN, o CEDN passou a ser definido da seguinte forma: “O Conceito Estratégico de Defesa Nacional define as prioridades do Estado em matéria de defesa, de acordo com o interesse nacional, e é parte integrante da Política de Defesa Nacional.” Nota-se, assim, que a **Estratégia Global** deixou de ser usada na definição de CEDN, expressão que caracteriza a estratégia do Estado ao mais alto nível, cujo emprego poderá ser julgado inapropriado, dado que esta aplica-se às grandes potências com capacidade para influenciar o contexto internacional, de um modo profundo e permanente, porém consideramos ser uma perda importante.

Deste modo, pensamos que a LDN deve incluir a expressão **Estratégia Total**, na interpretação de estratégia reservada ao Estado, dado que esta constitui o alicerce para a edificação conceptual das estratégias subsequentes, as Estratégias Gerais, (e.g. a diplomática, a psicológica, a económica, a política e a militar).

Por outro lado esta nova definição de CEDN refere o interesse nacional, que foi considerado como uma determinante da PDN, no capítulo dois.

(3) Das competências

A LDN é clara quanto à entidade que detém a competência para a aprovação do CEDN. Todavia, importa apreciar exaustivamente os artigos que compõem a LDN de modo a poder responder à seguinte questão: porque razão compete ao Conselho de Ministros aprovar o CEDN e não à Assembleia da República?

Os órgãos responsáveis em matéria de Defesa Nacional, refere a LDN, são: o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo, o CSDN e o Conselho Superior Militar (CSM).



O Presidente da República, em matéria de Defesa Nacional, sem prejuízo de outras competências que lhe sejam atribuídas pela Constituição ou pela lei, preside ao CSDN.

A Assembleia da República aprecia as orientações fundamentais da PDN, constantes no Programa do Governo, e debate as GOCEDN, por iniciativa do Governo ou de um grupo parlamentar.

O Governo conduz a PDN e é o órgão superior de administração da Defesa Nacional. Sem prejuízo de outras competências que lhe sejam atribuídas pela CRP ou pela lei, compete ao Conselho de Ministros, em matéria de Defesa Nacional, no âmbito político e legislativo, aprovar o CEDN.

O MDN assegura a elaboração da PDN, dirige no todo ou em parte, por delegação do Primeiro-Ministro, a actividade interministerial na execução da PDN e propõe ao Conselho de Ministros, em conjunto com o Primeiro-Ministro, a aprovação do CEDN.

O CSDN, sem prejuízo de outras competências que lhe sejam atribuídas pela CRP ou pela lei, é ouvido⁶ sobre o projecto de CEDN. Assim, de acordo com a LDN, a PDN é uma actividade interministerial e o CEDN deve ser aprovado pelo Conselho de Ministros.

A Assembleia da República é envolvida neste processo, através do debate das GOCEDN, pela apreciação da sua coerência e proporciona ao Governo a sua sensibilidade na qualidade de órgão directamente responsável pela Defesa Nacional.

O Presidente da República garante a independência nacional e a unidade do Estado e, como entidade directamente responsável pela Defesa Nacional é ouvido neste processo, dado que preside ao CSDN.

Esta é a razão pela qual o CEDN é aprovado, correctamente, por Resolução de Conselho de Ministros.

Relativamente ao processo, é nosso parecer que, para além do CCEM emitir parecer ou ser ouvido acerca do projecto de CEDN, o que na prática será provavelmente o mesmo, julgamos que os ministros da Administração Interna, dos Negócios Estrangeiros, das Finanças, e os ministros responsáveis pelas áreas da Indústria, Energia Transportes e Comunicações, também deveriam emitir um parecer ou ser ouvidos dado que, ao não o

⁶ De acordo com a LDN, Artigo 7º n.º 2, o CSDN é **ouvido** no processo de aprovação e, de acordo com o Artigo 17º, n.º 1 f, o CSDN **emite parecer** sobre o projecto de CEDN.



fazerem, tendemos para um CEDN que, embora assente na noção de defesa alargada, acaba por ser aprovado com laivos de defesa no sentido restrito.

d. Síntese conclusiva

É intenção do XVIII Governo Constitucional, de acordo com o seu Programa, **reafirmar o empenhamento no desenvolvimento da PESC e estar na linha da frente da construção da PCSD**, incluindo a participação nas missões militares da UE e a **participação na CEP**, no quadro do TL. É, também, reiterado o laço de amizade aos países da CPLP, sem esquecer a sua dimensão de Defesa e a importância de ONU na manutenção da legalidade da ordem internacional. No plano bilateral, é referido que serão mantidas as relações com os aliados tradicionais, Estados Unidos da América, Aliança Atlântica, UE e os PALOP, através dos vários acordos existentes.

Considerando os objectivos da PDN, bem como as áreas de interesse estratégico nacional e as alianças, devem as FFAA participar no sistema de defesa colectiva e em missões no âmbito do apoio à política externa; gestão de crises, missões humanitárias e manutenção de paz, dando assim continuação a uma política de defesa cujo eixo estruturante é a Aliança Atlântica e, também, a UE, em conjunto, numa visão de complementaridade.

A PDN deve, assim, garantir não só a Segurança do Estado e dos cidadãos mas também, a capacidade para projectar no plano externo, cooperando no quadro no sistema de alianças a fim de ser atingida a segurança internacional e a paz.

Quanto à redacção da definição de CEDN, na LDN, julgamos que esta deve incluir a referência à Estratégia Total e quanto à aprovação do CEDN concluímos que, a partir da análise da LDN, é uma competência do Conselho de Ministros. Julgamos, ainda, que os vários ministros com responsabilidades na PDN deveriam emitir um parecer ou ser ouvidos, acerca do projecto de CEDN.

O Programa do XVIII Governo Constitucional não aborda a necessidade de iniciar o processo de revisão do Ciclo de Planeamento Estratégico de Defesa. Faz sentido que assim seja, dado que as orientações e as prioridades apresentadas pelo Governo para a PDN, não podem variar ao sabor das circunstâncias (i.e. uma nova legislatura).

Assim, embora se reconheça existirem alterações importantes introduzidas pelo Programa do Governo, com impacto na PDN, julgamos que as acções decorrentes das alterações podem ser postas em prática sem terem sido transcritas para o CEDN, para tanto exista Vontade.



Entretanto, devemos esperar a evolução da análise da situação de defesa e segurança internacional, que vem sendo realizada pelas alianças e organizações internacionais que integramos, a fim de incluir as alterações que daí advierem, se forem julgadas importantes, no CEDN.

Deste modo, podemos comprovar que, as mais recentes orientações da PDN estão definidas no Programa do XVIII Governo Constitucional, têm impacto no CEDN e conduzem, **em tempo**, à necessidade da sua revisão, respondendo desta forma à Questão Derivada 2 e confirmando a Hipótese 2.

5. Orientações da Aliança Atlântica e da UE para a Defesa e Segurança

Este capítulo tem por finalidade identificar os principais objectivos, orientações e prioridades definidas pela Aliança Atlântica e pela UE, no quadro da defesa e segurança, de modo a entender como estas instituições avaliam a segurança internacional. A ONU e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) não são apreciadas dado que: os objectivos e os princípios que regem a ONU, artigo 1º e artigo 2º da Carta, respectivamente, mantêm-se inalterados, assim como o entendimento alcançado, em 2005, na Cimeira Mundial⁷ da ONU; quanto à OSCE, a maior organização regional de segurança, esta continuará a ser um instrumento para o aviso prévio, prevenção de conflitos, gestão de crises e reabilitação pós-conflito, não se prevendo qualquer alteração na sua Missão ou objectivos.

a. Aliança Atlântica

(1) Resenha histórica

Na história da Aliança Atlântica, têm sido poucos os momentos que marcaram mudanças importantes no seu rumo. Como refere Lawrence Kaplan, “Os mais patentes foram a Guerra da Coreia e o impacto que teve na estrutura da organização entre 1950 e 1952 e a implosão da União Soviética...”. (Kaplan, 2004). Kaplan identifica, ainda, uma terceira mudança importante, o Relatório Harmel, de 1967.

Por sugestão do Ministro dos Negócios Estrangeiros Belga, Pierre Harmel, o Conselho do Atlântico Norte (NAC) iniciou o Exercício Harmel em 1966, para reexaminar a Missão e o objectivo da Aliança Atlântica na Guerra-fria.

O Relatório Harmel, que resultou deste estudo, definiu um caminho novo e revolucionário para a Aliança Atlântica, concluindo que esta tinha duas missões de igual importância: a defesa e o desanuviamento. Assim, o relatório recomendava que a Aliança

⁷ Entendimento no âmbito da protecção das populações contra o genocídio, os crimes de guerra, os actos de limpeza étnica e os crimes contra a humanidade.



Atlântica mantivesse a sua missão tradicional de defesa e, ao mesmo tempo, desenvolvesse um novo objectivo de desanuviamento.

O Relatório Harmel abriu igualmente o caminho para as mudanças mais abrangentes na missão da Aliança Atlântica que ocorreram na Cimeira de Roma, em 1991, quando os Chefes de Estado e de Governo do Conselho do Atlântico Norte aprovaram o primeiro Conceito Estratégico após a Guerra-fria, pondo fim ao conceito de retaliação massiva e adoptando o conceito de resposta flexiva, permitindo à Aliança Atlântica a flexibilidade para qualquer resposta em caso de ameaça à soberania ou independência de um dos seus membros, enquanto sublinhava a sua função política.

Embora, à época, o Conceito Estratégico de 1991 fosse inovador, aconteceram posteriormente duas importantes mudanças no âmbito da segurança, que conduziram à necessidade de nova revisão do conceito, o colapso da União Soviética, em 1991, e a crise na ex-Jugoslávia, que lançou a controvérsia sobre a possibilidade da Aliança Atlântica conduzir operações fora de área. A revisão deste Conceito Estratégico da NATO, foi determinada na Cimeira de Madrid, de Julho 1997, iniciada em Janeiro de 1998 e concluída em Abril de 1999, altura em que se realizou a Cimeira de Washington, durante a qual foi aprovado o actual Conceito Estratégico, que importa analisar.

(2) Conceito Estratégico

A razão de ser da Aliança Atlântica é a salvaguarda da liberdade e segurança dos seus membros, por meios políticos e militares, a fim de manter os valores da democracia, do estado de direito e dos direitos humanos, contribuindo desta forma para a paz e a segurança na região Euro-Atlântica.

O Conceito reforça a intenção da Aliança Atlântica em manter a sua natureza e propósito, identifica o novo ambiente de segurança e providencia as regras para a adaptação das suas forças militares. Apesar das mudanças e adaptações à conjuntura, dois elementos chave têm-se mantido sacrossantos: o empenho na defesa colectiva, como uma função nuclear, e a relação transatlântica, como uma garantia fundamental da preservação da credibilidade e eficácia.

O Conceito refere o fim dos trabalhos relativos ao desenvolvimento da Entidade Europeia de Segurança e Defesa (ESDI) no seio da Aliança Atlântica, que tem o objectivo de desenvolver as capacidades europeias, e que esta encontra-se pronta para iniciar os preparativos para o acesso da UE aos meios e capacidades colectivas para operações nas quais a Aliança Atlântica, como um todo, não esteja envolvida.



Importa referir que a ESDI tem subjacente a relação transatlântica tal como referida pelos Chefes de Estado e de Governo, reunidos na Cimeira de Washington: “A NATO está empenhada numa forte e dinâmica parceria entre a Europa e a América do Norte em apoio dos valores e interesses que partilham. A segurança da Europa e da América do Norte é indivisível. Assim, o empenhamento da Aliança à indispensável relação transatlântica e à defesa colectiva dos seus membros é fundamental para a sua credibilidade e para a segurança e estabilidade da área Euro-Atlântica” (NATO, 1999).

A relação transatlântica tem a sua génese na fundação das colónias americanas, pelos europeus, nos séculos XVII e XVIII, e nas grandes massas migratórias durante os séculos seguintes, XIX e XX, devido à prosperidade económica na América do Norte e à depressão na Europa e assenta nos valores e cultura que ambos, colonos e emigrantes, consigo transportaram.

A relação transatlântica pode ser definida, assim, como a ligação, forte e robusta, que existe entre a América do Norte e os membros europeus da NATO, assente num passado, valores democráticos e estruturas militares comuns, que importa preservar.

Entretanto, as novas ameaças, tais como o terrorismo global, as alterações climáticas e as ameaças à segurança energética, criaram a necessidade de elaborar um novo Conceito Estratégico, devendo as propostas para sua implementação ser apresentadas na próxima Cimeira da Aliança Atlântica, de acordo com a tarefa de que foi incumbido o Secretário-Geral aquando da celebração, em Abril de 2009, do sexagésimo aniversário da NATO, existindo a perspectiva da sua aprovação na Cimeira de Lisboa.

Nas palavras do Secretário-Geral, o Conceito deve “...*reaffirm a long-standing NATO objective: to help complete the consolidation of Europe as a continent that is whole, free and at peace. NATO’s open door policy will continue*”. Interpretando as palavras do Secretário-Geral, a revisão ou adequação do Conceito deverá ajudar a consolidação da Europa, esperando-se assim que, na perspectiva Europeia, esteja sintonizado com o TL.

A necessidade de alcançar um consenso, no seio da Aliança Atlântica, no modo **como e onde responder** às novas ameaças, consenso que tem vindo a ser cada vez mais difícil de atingir, poderá conduzir à quarta grande mudança no seio da Aliança Atlântica ao nível do Relatório Harmel, parafraseando Kaplan.

A elaboração do novo Conceito Estratégico, iniciado após a “Declaração da Aliança sobre Segurança”, deve incluir uma aproximação abrangente à segurança, a fim de promover uma melhor coordenação com outros actores internacionais, conforme se apresenta no ponto seguinte.



(3) Declaração da Aliança sobre Segurança

Os Chefes de Estado e de Governo reunidos, em Abril de 2009, no Conselho do Atlântico Norte, em Starsbourg / Kehl, reafirmaram os valores, objectivos e obrigações do Tratado de Washington, o qual conduziu a uma era de paz e estabilidade sem precedentes, e reafirmaram também a sua adesão aos princípios da Carta das Nações Unidas. Esta Declaração sobre a Segurança aponta para a necessidade de um novo Conceito Estratégico, para assegurar a contínua adaptação da Aliança Atlântica face às mudanças radicais do ambiente de segurança internacional, desde a publicação do último Conceito.

Nesta Declaração é sublinhado que a Aliança Atlântica está empenhada noutras regiões, que os aliados devem partilhar as ameaças e as responsabilidades, equitativamente, e que deve ser reforçada a capacidade da Aliança Atlântica para desempenhar acções de gestão de crises e resolução de conflitos, onde os interesses estiverem envolvidos.

A cooperação com outros actores internacionais, ONU, OSCE, UA e a UE, cujos esforços no desenvolvimento de capacidades são celebrados, é considerada importante. A Aliança Atlântica está empenhada em continuar a sua renovação para melhor resolver as ameaças de hoje e antecipar as do amanhã.

A confirmação que a Aliança Atlântica continuará a ser, para os seus membros, o *fora* transatlântico para a consulta em matéria de segurança e que o Artigo 5º continuará a ser o derradeiro pilar, constitui um dos elementos mais relevantes da Declaração, com impacto na PDN, dado que o sistema de Defesa e Segurança de Portugal tem como eixo estruturante a NATO, tal como preconizado no CEDN.

b. União Europeia

(1) Resenha histórica

O Acto Único Europeu (AUE) entrou em vigor em 1 de Julho de 1987 e estabeleceu as adaptações necessárias para realizar o Mercado Interno. Este documento refere que as Altas Partes Contratantes devem, em conjunto, formular e implementar a Política Externa Europeia, incluindo os aspectos políticos e económicos da segurança.

A Política Externa Europeia voltaria a ser mencionada no Tratado de Maastricht, inter-governamental, aprovado em 1992, formalmente referido como Tratado da UE, onde se apresenta a PESC, política que abarca todas as questões de segurança da UE incluindo, a longo prazo, uma política de defesa comum que, em devido tempo, poderá levar a uma defesa comum. O Tratado de Amesterdão, aprovado em 1997, introduziu a PESD, incorporou as Missões *Petersberg* e considerou a União Europeia Ocidental (UEO) parte integral do seu desenvolvimento.



O Conselho Europeu de Colónia, em 1999, decidiu providenciar à UE os meios necessários para assumir as suas responsabilidades na PESD e o Conselho Europeu de Helsínquia, também em 1999, decidiu estabelecer o *Headline Goal* 2003, para permitir à União destacar até 15 Brigadas para as Missões *Petersberg*.

O Tratado de Nice, aprovado em 2000, incorporou algumas alterações que reflectem os desenvolvimentos da PESD, continuando, deste modo, o desenvolvimento das capacidades Europeias para a gestão de crises e aumentando o número de instrumentos da comunidade internacional para lhes responder.

O Conceito Estratégico da UE, a *Secure Europe in a Better World - European Security Strategy*, ou documento Solana, publicado em 2003, refere que a UE é inevitavelmente um actor global e, por esse motivo, deve estar pronta para partilhar a responsabilidade da segurança global e construir um mundo melhor.

Como sublinha o General Loureiro dos Santos, “A UE, pelo poder de atracção da sua cultura, da sua tolerância e do seu modo social, já tem condições para exercer influência significativa no mundo, ou seja, é um actor que dispõe de um impressionante potencial em *soft power*.” (Santos, 2006).

(2) Conceito Estratégico

O Conceito Estratégico menciona que a Europa encara novas ameaças as quais são mais diversas, menos visíveis e menos previsíveis e, destas, destaca o terrorismo que coloca uma crescente ameaça estratégica a toda a Europa, que é tanto um alvo como uma base. Considera que a proliferação de armas de destruição maciça é provavelmente a maior ameaça identificada à segurança europeia e que os conflitos regionais têm impacto nos interesses europeus, directa e indirectamente.

Releva que a Europa necessita de pensar globalmente. Numa era de globalização as ameaças distantes podem ser uma preocupação, tanto como as ameaças mais próximas. A linha da frente da defesa será muitas vezes longe da fronteira europeia pelo que devemos estar preparados para agir, antes mesmo de a crise ocorrer.

Nenhuma das novas ameaças é puramente militar, nem nenhuma pode ser resolvida unicamente por meios militares. A integração dos novos Estados aumenta a nossa segurança, mas também leva a UE mais perto de áreas de conflito. Devemos ter um interesse mais activo no Cáucaso, o qual será em tempo uma região vizinha.

O Conceito Estratégico da UE considera, ainda, que a Aliança Atlântica é uma importante expressão da relação transatlântica, que o fortalecimento e eficácia da OSCE e do Conselho da Europa têm um significado particular e que outras organizações regionais,



tais como a ASEAN, o MERCOSUR e a UA, fazem uma importante contribuição para um mundo mais ordenado. Refere, também, que a UE considera que a segurança pode ser incrementada através da construção da confiança, do controlo de armamento, espalhando a boa governação, apoiando as reformas sociais e políticas, eliminando a corrupção e abuso de poder, estabelecendo o estado de direito, protegendo os direitos humanos e apoiando a ordem internacional.

A UE deve estar pronta a reforçar a sua cooperação com as Nações Unidas, no apoio a países saídos de conflitos, e a aumentar o apoio na gestão imediata de crises, necessitando para isso de estar apta a actuar aos sinais de deterioração, antes que as crises humanitárias aconteçam e, ainda, actuar num espectro alargado de missões que pode incluir o desarmamento, o apoio a países terceiros no combate ao terrorismo e a reforma do sector de segurança. É posta em evidência a necessidade de uma nova cultura estratégica para a Europa e a possibilidade do uso da força militar como último recurso.

(3) Tratado de Lisboa

O TL, aprovado pelos Chefes de Estado e de Governo, em Dezembro de 2009, introduz a PCSD, em substituição do acrónimo PESD, já referido anteriormente. A PCSD garante à UE uma capacidade operacional, fornecida pelos Estados-Membros, constituída por meios civis e militares, que podem ser empenhados em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas.

O espectro de actuação foi alargado de modo a incluir acções no quadro do desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de estabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos.

O TL acentua que os Estados-Membros comprometem-se a melhorar progressivamente as suas capacidades militares, e aqueles que preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos no quadro da Segurança e Defesa, tendo em vista missões mais exigentes, estabelecem uma CEP⁸.

Os Estados-Membros que desejem participar na CEP, que preencham os critérios e subscrevam os compromissos em matéria de capacidades militares, previstos no

⁸ Protocolo nº 10, no âmbito do TL, indica: a necessidade de participação em forças multinacionais e nas actividades e programas da EDA; o fornecimento de unidades de combate com apoio logístico, incluindo o seu transporte e auto-sustentáveis durante 30 dias, com graus de prontidão entre 5 e 30 dias, para o desempenho das missões de *Petersberg* em especial no quadro da ONU.



Protocolo relativo à CEP, notificam a sua intenção ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e para a Política de Segurança, cabendo ao Conselho determinar a lista dos Estados-Membros participantes e devendo aqueles que mais tarde pretenderem aderir, notificar o Conselho. A CEP permite, assim, um instrumento flexível aos Estados-Membros para que, se entenderem participar, possam declarar a sua contribuição quando julgarem oportuno, apoiados pela Agência Europeia de Defesa (AED). Dado que a CEP está contemplada no TL, os Estados-Membros têm de considerar como vão desenvolver esta oportunidade, que poderá trazer um novo impulso à PCSD mas que acarreta desafios.

Como alude Álvaro Vasconcelos, “Em matéria de defesa, os próximos anos vão ser particularmente exigentes, dada a entrada em vigor da disposição sobre as cooperações estruturadas permanentes. Portugal, para não ficar de fora, tem de reforçar a participação em missões de paz.” (Vasconcelos: 2009).

De facto, Portugal tem sido, e continuará a ser, de acordo com a intenção apresentada no Programa do XVIII Governo Constitucional, um Estado que coopera activamente no plano externo, no quadro do sistema de alianças, em missões de gestão de crises, humanitárias e de manutenção de paz.

É com este fim que o Governo, perspectivando os desafios que decorrem do desenvolvimento da PCSD, assumiu seis prioridades para a modernização das FFAA, das quais se destaca “modernizar os equipamentos e infra-estruturas”.

c. Síntese conclusiva

As novas ameaças tais como o terrorismo global, as alterações climáticas, as ameaças à segurança energética e a premente necessidade de alcançar um consenso no modo como e onde responder, criaram a necessidade da Aliança Atlântica redigir um novo Conceito Estratégico, cujas propostas de implementação devem ter em conta a Declaração da Aliança sobre Segurança e ser apresentadas na próxima Cimeira de Lisboa.

Na Declaração sobre Segurança é posta em evidência que a segurança da Aliança Atlântica está cada vez mais associada a outras regiões, que os aliados devem partilhar as ameaças e as responsabilidades, equitativamente, e que deve ser reforçada sua capacidade para desempenhar acções de gestão de crises e resolução de conflitos, onde os interesses estiverem envolvidos, cooperando com outros actores internacionais, ONU, OSCE, UA e UE. No quadro da UE e considerando a entrada em vigor da TL, é importante reflectir acerca da oportunidade que a CEP constitui para o desenvolvimento das capacidades militares das FFAA Portuguesas. Cremos que, se Portugal não integrar as CEP,



colocaremos em risco a nossa credibilidade como parceiro empenhado na paz, o que não será, certamente, do interesse nacional.

Concluímos que as orientações decorrentes do próximo Conceito Estratégico da Aliança Atlântica e do TL conduzem à necessidade de, em tempo, rever o CEDN a fim de poderem ser apresentados os aspectos fundamentais da Estratégia Total do Estado e as orientações para a edificação e o desenvolvimento das capacidades da Defesa Nacional, nomeadamente o reforço da modernização das FFAA e o empenho na participação em missões de paz. Consideramos, assim, respondida a Questão Derivada 3 e validada a Hipótese 3.

6. Análise SWOT do CEDN

A análise SWOT, tem por base a análise organizacional e ambiental, é empregada para avaliar o posicionamento de uma organização e a sua capacidade de competição, através da identificação dos pontos fortes (*Strengths*) e dos pontos fracos (*Weaknesses*) da organização, bem como, das oportunidades (*Opportunities*) e das ameaças (*Threats*).

Como expõe Idalberto Chiavenato “Trata-se de utilizar ao máximo as forças e potencialidades internas, melhorar ou corrigir as fragilidades internas e aproveitar as oportunidades ambientais da melhor maneira possível e esquivar-se, fugir ou proteger-se das ameaças externas. Essa é a essência do jogo estratégico.” (Chiavenato, 2005: 485).

Neste TII, considerámos que as forças e as fraquezas internas estão patentes no actual CEDN e que as oportunidades e as ameaças são oferecidas, ou impostas, pelo ambiente conjuntural externo.

a. Pontos fortes do CEDN

A existência de objectivos estratégicos permanentes, tais como: a intenção de garantir a independência nacional e a integridade do território, a liberdade e a segurança das populações, o bem-estar e a qualidade de vida, a defesa do uso e a difusão internacional da língua portuguesa, a ligação à Aliança Atlântica como eixo estruturante da defesa em complementaridade com a UE, a resolução dos conflitos no respeito pela ONU, fazendo jus à tradição humanista e de acordo com o primado do Direito Internacional.

Os valores morais e culturais que alimentam a identidade nacional e o compromisso de contribuir para o desenvolvimento das capacidades morais e materiais da comunidade nacional, de modo que se possa prevenir ou reagir pelos meios adequados a qualquer agressão ou ameaças externas, de acordo com o interesse nacional.

O carácter interministerial e interdepartamental da PDN e a evidência que a Defesa Nacional será tanto mais eficaz quanto maior for a coesão nacional e que esta, tem



expressão no património cultural comum, na unidade nacional, na partilha de direitos e obrigações perante o interesse geral e na solidariedade inter-geracional e interterritorial, entre todos os Portugueses, incluindo as comunidades Portuguesas espalhadas pelo mundo.

A preocupação com a promoção de um adequado espírito de defesa e segurança, junto da população portuguesa, articulando a política de defesa com a política de educação, e a garantia, em todos os momentos, da funcionalidade dos sistemas vitais de segurança nacional (e.g. as redes de energia, comunicações, transportes, abastecimentos e informação).

b. Pontos fracos do CEDN

A ausência de um corpo de conceitos que explicita Defesa Nacional, Segurança Nacional e a clarificação do termo Crise, como resposta a situações inopinadas que exijam decisões políticas de alto nível, complementares do Estado de Sítio e de Emergência e, por fim, a definição de Conceito Estratégico adoptada na actual LDN, por não incluir a referência à Estratégia Total do Estado. A referência a acontecimentos relevantes já concretizados, os quais necessitam de ser registados, mas certamente não num conceito estratégico. O conteúdo pouco organizado do documento que, por ser estratégico, deve ser simples, sintético e sistemático. O enquadramento internacional pouco generalista, o que retira a capacidade para resistir às alterações conjunturais.

O CEDN não apresenta uma Visão, não identifica um **Processo** e a **Entidade** que deve controlar o desenvolvimento das acções decorrentes do documento (e.g. a actividade interministerial e interdepartamental da execução da PDN).

Faltam orientações para o processo de planeamento subsequente (o nível de ambição), nomeadamente para a salvaguarda do EEINP e se a capacidade de Protecção e Evacuação de Cidadãos Nacionais deve ser extensiva a todo o EEINC. Importa fazer referência ao orçamento de defesa militar, em termos de Produto Interno Bruto.

A menção, quase exclusivamente, às FFAA não focando os aspectos da Defesa Nacional, não militar, dado que a PDN é uma política pública interministerial, pelo que seria de esperar a referência às restantes Estratégias Gerais, (e.g. a coordenação entre comunicações e transportes, segurança interna e ciência e tecnologia).

c. Oportunidades do ambiente externo

O cunho das ameaças transnacionais e dos riscos, a que não estamos imunes, impõem uma resposta concertada no quadro da Segurança Cooperativa. O ambiente externo actual constitui uma forte razão para desenvolvermos as capacidades para projectar a Defesa Nacional no plano externo, através da participação activa em missões



internacionais de gestão de crises, de carácter humanitário e de apoio à paz no quadro das alianças e as organizações internacionais de defesa e segurança que integramos. No panorama dos sistemas de alianças identifica-se uma constante evolução em matéria de defesa e segurança que tem reflexos na doutrina estratégica nacional e que constitui uma oportunidade para a edificação e desenvolvimento continuado das capacidades das FFAA.

A UE, com a entrada em vigor do TL, salienta que os Estados-Membros comprometem-se a melhorar progressivamente as suas capacidades militares, o que constitui uma oportunidade, conforme explicitado no Programa do XVIII Governo Constitucional, nomeadamente o empenhamento de estar na linha da frente da construção da PCSD, incluindo a participação nas missões militares, e a participação na CEP.

Na Declaração da Aliança sobre Segurança, é posta em evidência que a segurança está cada vez mais associada a outras regiões, que os aliados devem partilhar as ameaças e as responsabilidades, equitativamente, e que deve ser reforçada a capacidade para desempenhar acções de gestão de crises e resolução de conflitos onde os interesses estiverem envolvidos, cooperando com outros actores internacionais, ONU, OSCE, UA e UE. Constituem oportunidades, também, a continuação do desenvolvimento da CPLP e as relações bilaterais com os PALOP.

d. Ameaças do ambiente externo

A contingência e a surpresa vão continuar a dominar o nosso futuro, que se acredita seja marcado e influenciado por acontecimentos com impacto no bem-estar e segurança, num quadro em que constante será somente a mudança. O ritmo da mudança do ambiente externo, a incerteza quanto ao cunho qualitativo das transformações e a instabilidade daí decorrente, que tende a perdurar, têm um impacto marcadamente negativo ao nível político, económico, diplomático, social e militar, constituindo deste modo incógnitas para a defesa e segurança.

Dada a imprevisibilidade e a incerteza da constante mudança, que caracteriza a actualidade, considera-se que não é curial estabelecer cenários de longo prazo; deste modo elegem-se as ameaças⁹ e os riscos¹⁰ que se perspectiva virem a caracterizar a próxima década e a ter impacto em Portugal:

- **Ameaça à segurança energética** - A competição pelos recursos, de todos os tipos, irá aumentar, devendo-se esperar que economias, que detêm excessiva dependência em termos energéticos, alimentares e tecnológicos, necessitem que os estados realizem

⁹ Uma ameaça é o produto de uma possibilidade por uma intenção. (Couto, 1988: 329).

¹⁰ Medidas no âmbito da protecção civil (catástrofes naturais). (Couto, 1988: 329).



acordos, que lhes garantam o fornecimento, possivelmente à custa de compromissos que podem colocar em questão os valores fundamentais.

- **Ameaça dos fluxos migratórios** - A natureza dinâmica das populações humanas, quer por necessidade de mitigar os efeitos da previsível diminuição e envelhecimento da população, quer por movimentos migratórios descontrolados, originados em tensões sociais, radicalismos étnicos ou religiosos, requer que este fenómeno seja considerado como potencial gerador de conflitos, tendo em conta a intolerância com as minorias, o racismo e o chauvinismo exacerbado, que daí pode resultar.
- **Ameaça da conflituosidade crescente** - Devem ser consideradas as acções conjuntas em matéria de desarmamento, as acções de combate ao narcotráfico, as operações humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as operações de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as operações de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as operações de restabelecimento da paz e de estabilização no termo dos conflitos, onde os interesses estiverem envolvidos, operando com outros actores internacionais, fora de área, dado que a segurança cooperativa está cada vez mais associada a outras regiões.
- **Ameaça da globalização** - No contexto geoestratégico, a globalização continuará a contribuir para tornar mais fluidos os conceitos de soberania e de fronteira, quer seja fronteira geográfica, cultural ou política, dado que devemos esperar a multiplicação de actores sub estatais, **incluindo as associações terroristas**, cujos membros estão dispersos geograficamente, mas que, comungando dos mesmos ideais e à revelia dos estados, na mais pura “estratégia indirecta” (Beaufre, 1965: 37), influenciem a liberdade de acção.

Politicamente, a globalização irá aumentar a interdependência entre estados. A incapacidade de adaptação das instituições estatais à velocidade da mudança socioeconómica poderá conduzir ao atenuar das formas tradicionais de controlo social e facilitar o estabelecimento do crime oportunista.

- **Risco da alteração climática** - As alteração climática mundial continuará a ser uma questão importante. À medida que vão surgindo mais evidências entre causas e efeitos do aquecimento global, podemos esperar a possível desertificação de partes significativas do Território Nacional.
- **Risco de Cataclismos** - Deve ser considerado como risco plausível a ocorrência de um sismo de alta intensidade, ou um desastre natural de idênticas proporções, que poderá



levar à interrupção de abastecimentos e desenvolvimentos de atitudes de pânico e descontrolo, com repercussões ao nível da ruptura do tecido social.

A análise SWOT permitiu sistematizar os aspectos do CEDN que necessitam ser acautelados e comprovar a necessidade de o rever, em tempo. No Apêndice II é apresentado um quadro resumo com os resultados desta análise e as modalidades de acção para aumentar as potencialidades e mitigar as vulnerabilidades, embora estando conscientes que a análise SWOT não engendra estratégia, apenas serve para avaliar o nosso posicionamento face ao «Outro». Consideramos, deste modo, respondida a Questão Derivada 4 e validada a Hipótese 4.

7. Conclusões, contributos para uma revisão e recomendações

a. Conclusões

No actual CEDN pode ser identificado, de um modo inequívoco, a firmeza de defender ou preservar as determinantes da PDN, nomeadamente o interesse nacional, as tarefas e os objectivos permanentes consagrados na CRP, a Defesa Nacional e a Segurança Nacional, no sentido amplo, razão pela qual consideramos ser um documento matricial, relevante e uma referência fundamental para as Estratégias Gerais.

Deve, contudo, ser revisto. Revisto à luz da nova conjuntura internacional, de modo a integrar os desenvolvimentos que estão a ocorrer nos dois principais espaços de actuação de Portugal nas relações internacionais, a Aliança Atlântica e a UE, a fim de estarmos aptos a debelar as ameaças que se perspectivam e capacitar-nos para participar, como um parceiro credível, em acções no quadro da segurança humana e segurança cooperativa.

Deve, também, ser revisto de modo a corrigir ou mitigar os aspectos que consideramos serem vulnerabilidades: expor uma Visão que aguace o patriotismo e a Vontade de sermos Pátria, aprofundar os aspectos da Defesa Nacional não militar, dar orientações (o nível de ambição) para as fases seguintes de planeamento e, também, o Processo e a Entidade para controlar a execução do CEDN.

A aplicação da análise SWOT permitiu sistematizar os pontos fortes e pontos fracos do actual CEDN, e identificar oportunidades, ameaças e riscos apresentadas pelo ambiente conjuntural externo, que revelam, também, a necessidade de rever o CEDN.

Foram deste modo identificados **os aspectos do CEDN que necessitam de revisão, de modo a aumentar as potencialidades e a mitigar as vulnerabilidades da PDN**, aspectos que devem ser acautelados aquando da revisão deste documento, no âmbito do Ciclo de Planeamento Estratégico de Defesa, a ser deliberado pelo XVIII Governo Constitucional, que no nosso entender, só deverá acontecer após a aprovação do novo



Conceito Estratégico da Aliança Atlântica. Considera-se assim, respondida a Questão Central. Em resultado das conclusões, formularam-se os contributos para uma revisão do actual CEDN e algumas recomendações.

b. Contributos para uma revisão

A política estabelece os objectivos, a estratégia as alternativas (opções e meios) e da filosofia esperamos os valores éticos e morais que nos regem e que importa preservar. “É com base no CEDN (**o porquê da defesa, a defesa face a quê e com que meios**) que se deve elaborar a directiva militar para a sua implementação (Conceito Estratégico Militar na nossa terminologia, que define o **quando**, o **como** e o **onde** da defesa) dele resultando as Missões da Forças Armadas, o Sistema de Forças Nacional, o Dispositivo, graus de prontidão e tempos para implementação e crescimento.” (Santo, 2007: 1316). É alicerçado nesta conceptualização que se apresentam os contributos para a revisão do CEDN.

(1) Quanto ao formato

O CEDN deve ter um formato que o torne simples, sintético e sistemático, ter a capacidade de resistir às alterações da conjuntura, deve também, estabelecer os aspectos fundamentais da Estratégia Total do Estado e cumprir o propósito estabelecido na definição de CEDN, apresentada na LDN: “Prioridades do Estado em matéria de defesa de acordo com o **interesse nacional** [...]”.

O CEDN deve ser constituído por três blocos, que se expõem: o Enquadramento Internacional, as Tarefas e os Objectivos da PDN e o Conceito de Acção Estratégica.

(2) Quanto ao conteúdo

O bloco **Enquadramento Internacional** deve apresentar, de forma sucinta, os últimos desenvolvimentos ocorridos nas organizações internacionais, com especial destaque para a ONU, NATO, OSCE, UA e UE. O CEDN deve, também:

- Analisar a situação internacional político-estratégica actual do EEINC, especialmente, a bacia mediterrânica, a Espanha, o Norte de África, o Médio Oriente, a África Ocidental, Central e Austral, o Brasil e a América do Norte;
- Anunciar as disposições gerais relativas à acção externa da UE e as disposições específicas relativas à PESC de acordo com a versão consolidada do Tratado da UE, alterado pelo TL;
- Apoiar o desenvolvimento da PCSD no seio da PESC;
- Referir as relações bilaterais com os PALOP e outros países;
- Mencionar a CPLP;



- Reforçar a intenção de participar na Segurança Cooperativa e Segurança Humana;
- Apoiar iniciativas multilaterais para a região do Mediterrâneo;
- Fomentar, ao nível político-estratégico, a cooperação bilateral com outros estados;
- Referir a importância da relação transatlântica;
- Expor quaisquer medidas juridicamente vinculativas, que tenham sido desenvolvidas no âmbito do Direito Internacional, no quadro da defesa e segurança.

No bloco **Objectivos da PDN: O porquê da defesa.**

- Definir CEDN de modo a integrar a designação «Estratégia Total do Estado»;
- Expor os conceitos de Pátria, cidadania e identidade nacional, a vontade colectiva de defesa e os valores intangíveis das FFAA;
- Apresentar um corpo de conceitos: Defesa Nacional, Segurança Nacional e Crise;
- Apresentar uma Visão (e.g. *Criar um elevado espírito de patriotismo e desenvolver as capacidades de Defesa Nacional a fim de afirmar Portugal, como um parceiro credível, no contexto da segurança humana e segurança cooperativa*)¹¹;
- Reforçar a solidariedade com as comunidades Portuguesas espalhadas pelo mundo;
- Referir que Portugal honra a sua tradição humanista e contribui para o diálogo entre as nações, culturas e civilizações, a defesa dos direitos humanos, a promoção dos valores democráticos, o primado do direito internacional e a resolução pacífica dos conflitos, no respeito pela carta das Nações Unidas;
- Adoptar uma estratégia para o uso internacional da língua portuguesa, no quadro da CPLP;
- Elegir linhas de acção para a actuação em matéria de segurança e desenvolvimento de acordo com a Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento;
- Proclamar que a Defesa Nacional será tanto mais eficaz quanto maior for a coesão nacional e que esta tem expressão no património cultural comum e na unidade nacional;
- Referir o carácter total e permanente da PDN;
- Expor as tarefas e os objectivos permanentes consagrados na CRP e na LDN;
- Expor os objectivos conjunturais a fim de atingir as tarefas e os objectivos permanentes;
- Mencionar o primado da salvaguarda do Interesse Nacional;
- Sublinhar o carácter interministerial e interdepartamental da Defesa Nacional;

¹¹ É fundamental amar a Pátria para depois ter a Vontade para a defender.



- Evidenciar que a PDN tem como eixo estruturante a Aliança Atlântica em complementaridade com a UE.

No bloco **Conceito de Acção Estratégica**¹², devem ser referidos os Princípios Gerais de Acção e as Orientações para as Estratégias Gerais.

Os **Princípios Gerais de Acção** devem pôr em evidência: **Uma defesa face a quê?**

- Apresentar as ameaças e os riscos que se perspectivam: ameaça à segurança energética, ameaça dos fluxos migratórios, a ameaça da conflituosidade crescente, a ameaça da globalização, o risco das alterações climáticas e o risco dos cataclismos;
- Referir que as ameaças e os riscos são permanentes, e que a incerteza que lhes está associada não permite definir prioridades para as combater, dado não ser previsível identificar onde, como e quando estas se concretizam. Preparemo-nos «para tornar a nossa posição inexpugnável» (Sun Tzu);
- Elaborar as regras para a articulação das políticas sectoriais de natureza estratégica: indústria, energia, transportes e comunicações;
- Sublinhar a necessidade de manter reservas estratégicas de bens vitais;
- Referir a necessidade de serem elaborados Conceitos Estratégicos Sectoriais, pelos ministérios com relevância para a PDN, à semelhança do Conceito Estratégico Militar;
- Indicar um Processo e a Entidade para o controlo da execução do CEDN.

As **Orientações para as Estratégias Gerais** devem pôr em evidência: **Os meios para a defesa.**

- Indicar o quadro conceptual de emprego das Forças e Serviços de Segurança;
- Indicar o quadro conceptual de emprego das FFAA (Missões);
- Referir o alcance no emprego das FFAA fora do território nacional, (e.g. global?);
- Declarar o nível de ambição para a preservação do EEINP (objectivo político vital, importante ou secundário?);
- Aludir ao desenvolvimento da defesa militar aplicando o conceito de Capacidades;
- Referir a necessidade de edificar capacidades militares expedicionárias;
- Dar orientações estratégicas para o reequipamento (i.e. os meios necessários) das FFAA: unidades, sensores, equipamentos, sistemas de armas;
- Indicar os níveis de prontidão, sustentação e rotação;
- Referir o orçamento da defesa militar (% do PIB e % para as rubricas de Pessoal, Operação / Manutenção e Investimento);

¹² Representa a grande ideia de manobra estratégica total a empreender pelo Estado, para a consecução e salvaguarda dos objectivos políticos por ele escolhidos. (Couto, 1988: 334).



- Dar orientações para os regimes de mobilização;
- Referir o Planeamento Civil de Emergência;
- Referir a Protecção Civil;
- Atribuir orientações para os MNE, MDN e MAI para actuação no plano externo observando o princípio da unidade da acção externa do Estado;
- Aludir à necessária coordenação entre os instrumentos de combate ao terrorismo (FFAA, Forças e Serviços de Segurança);
- Dar orientações para a componente não militar da Defesa Nacional, para além da adaptação dos serviços para o estado de guerra, sítio e emergência:
 - Educação: reforçar junto da juventude (nos curricula escolares) a identidade nacional, a cidadania e os fundamentos da Defesa e Segurança.
 - Ambiente e Ordenamento do Território: considerar o ordenamento do território na perspectiva da Defesa Nacional.
 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior: estimular o lançamento de programas de Investigação e Desenvolvimento. Desenvolver a Base Científica e Tecnológica Nacional.
 - Obras Públicas, Transportes e Comunicações: considerar os requisitos da Defesa Nacional na aprovação de projectos.
 - Finanças e Administração Pública: apoiar o desenvolvimento das capacidades militares e a sustentação de operações das Forças Nacionais Destacadas.
 - Indústria e Energia: diversificar as fontes de abastecimento.
 - Saúde: estar preparado para o eclodir de pandemias. Planear para a necessidade de capacidade hospitalar extra em situações de cataclismo.

c. Recomendações

Apresentados os contributos para uma revisão do CEDN, colocam-se as seguintes recomendações que, se concretizadas, consideramos poderem aperfeiçoar o actual CEDN:

- Redigir um projecto de CEDN, após ponderar os resultados do debate das GOCEDN e tendo por modelo os contributos apresentados no ponto 7.b. deste TII;
- Nomear um grupo de sábios (à semelhança do processo de revisão do actual Conceito Estratégico da NATO) que apresente uma análise e recomendações acerca do projecto final de CEDN, após a consulta à sociedade;
- Recolher o apoio da opinião pública através de uma comunicação assertiva de que a Defesa Nacional é um elemento estruturante da identidade nacional e da afirmação de Portugal na cena internacional.



BIBLIOGRAFIA

- AGUIAR, Joaquim (1989). A Política de Defesa Nacional como política Pública Interdepartamental. Instituto nacional de Administração – Instituto de Defesa Nacional.
- ALMEIDA, Leonardo (1986). Discurso ao Estágio Inter forças. Nação e Defesa, ano XI N.º 39, pp. 21- 37. Lisboa: IDN.
- Bases do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2002). Edição: Ministério da Defesa Nacional.
- BARBOSA, Luís (2002). Instituto Humanismo e Desenvolvimento. Comentários sobre as Bases para um novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional.
- BEAUFRE, André (1965). *Introduction a la Stratégie. Centre D'Études de politique Étrangère*. Paris, Librairie Armand Colin, 3ª Edição.
- BRZEZINSKI, Zbigniew (2009). *What next for NATO? Foreign affairs*.
- CARDOSO, Leonel (1981). Defesa Nacional - Segurança Nacional. Nação e Defesa, ano VI-N.º 17. Lisboa: IDN.
- CARVALHO, Virgílio (1981). Contributo para a formulação de um Conceito Estratégico de Defesa Militar. Nação e Defesa, ano VI-N.º 20. Lisboa: IDN.
- CHIAVENATO, Idalberto (2005). Comportamento Organizacional – A dinâmica do sucesso das organizações. Editora Campos.
- COMPRIDO, J. Baptista (1978). Dos Interesses Nacionais às FFAA. Nação e Defesa, ano III – N.º 5. Lisboa: IDN.
- COUTO, Abel (1988). Elementos de Estratégia – Apontamentos para um curso. Instituto de Altos Estudos Militares.
- GERALDES, João (1986). A Segurança e a Defesa – Uma Perspectiva Estratégica. Nação e Defesa, ano XI – N.º 38, pp. 107 - 124. Lisboa: IDN.
- GRANDES OPÇÕES DO PLANO 2005-2009. Estado de Execução e princípios de actuação política para 2009. Ministério das Finanças e da Administração Pública.
- HART, Liddell (1962). *Histoire Mondiale de la Stratégie*. Traduit de l'américain par Lucien Poirier. Edição: *Paris Typographie Plon*.
- Instituto Humanismo e Desenvolvimento (2009). FFAA – Uma Visão para Portugal. Edição: Diário de Bordo.
- LOPES, Figueiredo (1995). Política de Defesa Nacional: O Caminho Percorrido e os Desafios do Futuro. Nação e Defesa, ano XX – N.º 75. Lisboa: IDN.
- MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe – A Arte da Guerra. Edição Amigos do Livro Lisboa.



- MARTINS, Raul (1992). Subsídios para Introdução a uma da Segurança e da Defesa Nacional. Nação e Defesa, ano XVII – N.º 64. Editorial. Lisboa: IDN
- Ministério da Defesa Nacional (1999). Direcção-Geral de Política e Defesa Nacional. Súmula n.º 57.
- MOREIRA, Adriano (1998 a). Um Novo Conceito Estratégico Nacional. Estudos da Conjuntura Internacional. Publicações Dom Quixote.
- MOREIRA, Adriano (1998 b). Segurança e Defesa. Nação e Defesa, ano XII – N.º 45, pp. 37 - 51. Editorial. Lisboa: IDN
- MOREIRA, Adriano (2000). Situação Internacional Portuguesa. Análise Social, Vol. XXXV (154-155), p.p. 315-326.
- Nação e Defesa (1978), ano III – N.º 5. Editorial. Lisboa: IDN
- NATO *Strategic Concept* 1999.
- NOGUEIRA, Fernando (1994). As Opções e as Razões de uma Nova Política de Defesa Nacional. Nação e Defesa, ano XIX – N.º 71, pp. 29 - 43. Lisboa: IDN
- NOGUEIRA, Freire (2005). Pensar a Segurança e Defesa. Edições Cosmos, pp. 49 – 52. Lisboa: IDN.
- PAES, José (2002). Defesa Nacional: Uma perspectiva sobre a arquitectura e hierarquia dos conceitos. Anais do Clube Militar Naval, Vol. CXXXII, p.p. 309 – 324.
- PEREIRA, Eduardo (2002). Diário Económico. Considerações Políticas a propósito do CEDN.
- PINTO, Valença (2008). Portugal e a Aliança Atlântica. Nação e Defesa, N.º 123, pp. 41-50. Lisboa: IDN.
- Portugal e a Aliança Atlântica (2009). Nação e Defesa, N.º 123. Lisboa: IDN
- QUIVY, Raymond, CAMPENHOUDT, Luc. V. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 4.ª ed. Lisboa: Gradiva
- SAMPAIO, Jorge (2009). Seis reflexões sobre os desafios de uma estratégia nacional. Edições Prefácio. IDN.
- SANTOS, Gabriel (2007). Os Compromissos são para se cumprir. Revista Militar N.º 12, Dezembro 2007, pp. 1315 - 1318
- SANTOS, Loureiro (2006). O Império Debaixo de Fogo.
- SUN TZU. A Arte da Guerra. *Golden Books* (2007). São Paulo.
- TEIXEIRA, Nuno (2002). Diário Económico. Novas Ameaças, Novo Conceito Estratégico.
- *The Alliance's Strategic Concept* (1999). *North Atlantic Council*. C-M (99) 21. Washington



DC, 24 de Abril 1999.

- VASCONCELOS, Álvaro (2009). Portugal na Europa-Mundo. Director do Instituto de Estudos de segurança da EU. Jornal Público de 01Nov09.
- VAZ, Mira, (1993). Acerca do Conceito Estratégico de Defesa Nacional – Dos anos 60 à actualidade. Nação e Defesa, ano XVIII- N.º 67, pp. 49 - 70. Lisboa: IDN.
- VIEIRA, Guilherme (1980). Conceitos de Defesa Nacional – Componente Militar. Nação e Defesa, ano V- N.º 13. Lisboa: IDN.
- VITORINO, António (1996). Política de Defesa Nacional. Nação e Defesa, ano XXI- N.º 79. Lisboa: IDN.

Legislação Referenciada

- Diário da República n.º 31/1993, de 6 de Maio – GOCEDN.
- Diário da República n.º 96/2008, de 19 de Maio - Tratado de Lisboa.
- Diário da República n.º 167/2008, de 29 de Agosto – LSI.
- Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro – LDNFA.
- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto – CRP.
- Lei Orgânica n.º 1 – B/2009, de 7 de Julho – LDN.
- Lei Orgânica n.º 1 - A/2009, de 7 de Julho – LOBOFA.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/85, de 31 de Janeiro – CEDN.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/94, de 13 de Janeiro – CEDN.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/03, de 20 de Dezembro – CEDN.

Sítios da Internet

- ACTO ÚNICO EUROPEU (1986). Jornal Oficial nº L 169 de 29 de Junho de 1987. [referência de 11 de Novembro]. Disponível na *Internet* em:
<<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm#other>>.
- CIMEIRA MUNDIAL DA ONU (2005). [referência de 15 de Janeiro]. Disponível na *Internet* em:
<www.update.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/>.
- CONCEITO ESTRATÉGICO DA UE (2003). [referência de 16 de Janeiro]. Disponível na *Internet* em:
<<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=266&lang=pt>>.
- KAPLAN, Lawrence (2004). O 40º Aniversário do Relatório Harmel.



[referência de 28 de Janeiro]. Disponível na *Internet* em:

<www.nato.int/docu/review/2007/.../history.html>.

- PROGRAMA DO XII GOVERNO CONSTITUCIONAL.

[referência de 10 de Janeiro]. Disponível na *Internet* em:

<www.portugal.gov.pt/pt/GC12/Documentos/GC12.pdf>.

- PROGRAMA DO XIII GOVERNO CONSTITUCIONAL.

[referência de 18 de Novembro]. Disponível na *Internet* em:

<www.portugal.gov.pt/PT/GC13/Pages/Inicio.aspx>.

- PROGRAMA DO XVIII GOVERNO CONSTITUCIONAL.

[referência de 20 Outubro]. Disponível na *Internet* em:

<www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/Programa_GC18.pdf>.

Entrevistas

- ARAÚJO, Luís General. Chefe de Estado-Maior da Força Aérea, ex-Director Geral de Política de Defesa Nacional, do Ministério da Defesa Nacional. Entrevista em 06 de Janeiro de 2010

- DIAS, Narciso. General Piloto Aviador (Ref.), ex-Vice-Chefe do Estado-Maior General das FFAA, ex-Chefe do Estado-Maior da Força Aérea e ex-Presidente do Conselho de Administração da ANA EP – Empresa Pública de Aeroportos e Navegação Aérea. Entrevista em 14 de Janeiro de 2010.



Apêndice I

GLOSSÁRIO DE CONCEITOS

Ameaça – “É qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais. A ameaça pode ser de variada natureza (militar, económica, subversiva, ecológica, etc.).” (Couto, 1988: 329).

Conceito – “*Notions or statements of an idea, expressing how something might be done or accomplished, that may lead to an accepted procedure*”. (GOP, 2005).

Conceito Estratégico – O conceito estratégico de defesa nacional define os aspectos fundamentais da Estratégia Total do Estado, de acordo com o interesse nacional, e é parte integrante da política de defesa nacional. (proposta de alteração).

Crise – “Situação nacional ou internacional, que poderá constituir-se numa ameaça aos nossos objectivos, valores e interesses.” (Nogueira, 2005: 52).

Defesa Nacional – “É o conjunto de medidas, tanto de carácter militar como político, económico, social e cultural, que adequadamente integradas, coordenadas, e desenvolvidas global e sectorialmente, permitem reforçar as potencialidades da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar todo o tipo de ameaças que directa ou indirectamente possam pôr em causa a Segurança Nacional.” (IDN).

Estratégia – “*L’art d’employer les forces militaires pour atteindre les résultats fixes par la politique*.” (Beaufre 1965: 15).

Estratégia Indirecta – “*Elle inspire toutes les formes de conflit qui ne recherchent pas directement la décision par l’affrontement des forces militaires mais par les procédés les moins directs, soit dans l’ordre politique ou économique, soit même dans l’ordre militaire en procédant par action successives coupées de négociation*.” (Beaufre, 1965: 37).

Estratégia Total – “*L’art de la dialectique des volontés employant la force pour résoudre leur conflit*.” (Beaufre 1965: 16).

Risco – “Engloba medidas no âmbito da protecção civil (contra catástrofes naturais, por exemplo) que não caem no campo da estratégia, à qual se referem as ameaças de uma vontade oposta, consciente e inteligente.” (Couto, 1988: 216).

Segurança Nacional – “É a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e liberdade; assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda colectiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas.” (IDN).



Apêndice I I

ANÁLISE SWOT

Ambiente Interno – CEDN

Potencialidades

- O primado do Interesse Nacional
- Os Objectivos permanentes da PDN
- A Identidade Nacional
- A Coesão Nacional
- A tradição humanista
- O uso e a difusão internacional da língua portuguesa
- A articulação das políticas de defesa e de educação
- O carácter interministerial da PDN
- O eixo estruturante de defesa NATO / UE
- A resolução dos conflitos, no respeito pela ONU
- O primado do direito internacional
- A funcionalidade dos sistemas vitais de segurança

Vulnerabilidades

- Falta uma Visão
- Falta aprofundar os aspectos da Defesa Nacional não militar
- Faltam orientações (o nível de ambição) para as fases seguintes de planeamento
- Falta a referência ao orçamento da defesa militar
- Falta um Processo e a Entidade para controlar a execução do CEDN
- O CEDN não tem um formato simples, sintético e sistemático.

Ambiente Externo

Oportunidades

- O novo Conceito Estratégico da NATO
- O desenvolvimento da PCSD no seio da PESC
- O desenvolvimento da CPLP
- As relações bilaterais com os PALOP

Ameaças

- Ameaça à segurança energética
- Ameaça dos fluxos migratórios
- Ameaça da conflitualidade
- Ameaça da globalização
- Risco das alterações climáticas
- Risco de cataclismos



Apêndice I I

ANÁLISE SWOT – MODALIDADES DE ACÇÃO

Modalidades de Acção

Para aumentar as Potencialidades

- Enaltecer os conceitos de Pátria, cidadania e identidade nacional, a vontade colectiva de defesa e os valores intangíveis das FFAA
- Promover uma estratégia para o uso internacional da língua portuguesa, no quadro da CPLP
- Garantir a funcionalidade dos sistemas vitais de segurança nacional
- Esclarecer as regras e articulação das políticas sectoriais de natureza estratégica, indústria, energia, transportes, comunicações, defesa e educação

Para mitigar as Vulnerabilidades

- Apresentar uma Visão
- Aprofundar os aspectos não militares da PDN
- Orientar as fases seguintes de planeamento (nível de ambição) e.g. a preservação do EEINP é um objectivo político vital, importante ou secundário?
- Indicar a dimensão e contexto em que deve ser planeada a intervenção fora do território nacional e.g. intervenção global?
- Indicar os níveis de sustentação, mobilidade, rotação e prontidão das FFAA
- Orientar os regimes de mobilização
- Indicar os meios necessários: unidades, sensores, equipamentos, sistemas de armas
- Garantir a sustentação do orçamento da Defesa Nacional e referir as % do PIB e % para as rubricas de Pessoal, Operação / Manutenção e Investimento
- Eleger um Processo e a Entidade para controlo da execução do CEDN (actividade interministerial da PDN)



ANÁLISE SWOT – MODALIDADES DE ACÇÃO

Modalidades de Acção

Potencialidades para mitigar as Ameaças

- Desenvolver as capacidades morais e materiais e da coesão da comunidade nacional, de modo que se possa prevenir ou reagir pelos meios adequados a qualquer agressão ou ameaças externas, de acordo com o interesse nacional
- Promover um adequado espírito de segurança e defesa junto da população portuguesa, articulando a política de defesa com a política de educação
- Promover a educação para a cidadania, nos planos curriculares e educacionais, a fim de contribuir para termos cidadãos que assumam deliberadamente o exercício dos direitos e responsabilidades sociais
- Explicitar os contributos necessários e esperados de cada Estratégia Geral
- Dar orientações aos ministérios da Administração Interna, Finanças, Saúde, Defesa e Educação, para actuação no plano interno

Oportunidades para mitigar as Ameaças

- Apoiar o desenvolvimento da PCSD no seio da PESC
- Participar na Cooperação Estruturada Permanente
- Apoiar o desenvolvimento do novo Conceito Estratégico da NATO
- Desenvolver a PDN, meios de defesa militar, através do conceito de Capacidades
- Fomentar as relações bilaterais com os PALOP
- Participar no desenvolvimento da CPLP
- Dar orientações aos ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Defesa Nacional, para actuação no plano externo no quadro da CPLP, NATO, ONU, OSCE e UE, observando o princípio da unidade da acção externa do Estado